

discussion paper

FS I 02 - 106

**Governance-Ansätze in der
Steuerungsdiskussion**

Steuerung und Selbstregulierung unter
den Bedingungen fortschreitender
Internationalisierung

Sebastian Botzem

**Dezember 2002
ISSN Nr. 1011-9523**

e-mail: botzem@wz-berlin.de

ZITIERWEISE / CITATION

Sebastian Botzem

Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion

Steuerung und Selbstregulierung unter den
Bedingungen fortschreitender Internationalisierung

Discussion Paper FS I 02 -106

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2002

Forschungsschwerpunkt:

Arbeitsmarkt und
Beschäftigung

Research Area:

Labour Market and
Employment

Abteilung:

Organisation und
Beschäftigung

Research Unit:

Organization and
Employment

**Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin**

Zusammenfassung

Ziel des vorliegenden Papiers ist es, das Governance-Konzept an die deutsche Steuerungsdiskussion anzuschließen und es auf seinen analytischen Gehalt hin zu überprüfen. Sowohl tatsächliche Veränderungen im Verhältnis von Politik und Gesellschaft als auch die Entwicklungen der Steuerungsdiskussion haben das Augenmerk auf die Frage nach neuen Formen von Koordination und Steuerung gerichtet. Steuerungskonfigurationen stellen ein komplexes Zusammenspiel von politisch-administrativer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren dar. In zwei Schritten soll die Brauchbarkeit von Governance-Konzepten für den Steuerungsdiskurs untersucht werden. Zunächst geht es darum, die vorliegenden Steuerungsarrangements dahingehend zu untersuchen, wie sich Veränderungen in den Konfigurationen von Steuerung und Koordination auswirken, insbesondere, wie sich die Rolle des Nationalstaates verändert. In einem zweiten Schritt wird die Eignung des Governance-Konzepts als Analyseraster für Steuerungsfragen geprüft. Anhand der Differenzierung in analytische und normative Governance-Ansätze sowie deren Unterteilung in produktive und skeptische Steuerungsverständnisse wird eine Systematisierung vorgeschlagen, die helfen soll, die Unübersichtlichkeit der Governance-Diskussion zu verringern.

Am Ende wird festgestellt, dass die Bedeutung der Governance-Begrifflichkeit in einem konzeptionellen Perspektivwechsel liegt. Dies betrifft die Verschiebung von öffentlicher Steuerung zu privater Selbstregulierung ebenso wie die Erweiterung vormals national geprägter Steuerungsvorstellungen. Governance-Ansätze verkörpern eine konzeptionelle Abwendung vom Nationalen hin zu sub- und/oder supranationalen Entscheidungsebenen. Darüber hinaus aber – und hierin liegt der eigentliche Mehrwert von Governance-Konzepten – weisen sie auf die zunehmende Verflechtung dieser unterschiedlichen Ebenen hin und bereichern damit den Steuerungsdiskurs.

Abstract

The paper aims at linking the governance-concept to the German discussion on steering and regulation and reviews the concept's analytical potential. Actual changes as well as theoretical developments in the discussion of steering have contributed to the need to focus on the concepts of coordination and regulation. Steering configurations are seen as complex interactions of administrative steering and societal self-regulation with a variety of actors participating. The contribution of governance-concepts to the theoretical discussion is to be looked at in two ways. Firstly, the developments in the configurations of steering and coordination are analysed, in particular focussing on the impact on the role of the nation state. In a second step the contribution of the governance-concept as an analytical tool to examine the questions of steering is assessed. Based on a differentiation regarding analytical and normative concepts of governance on

the one hand and the distinction between productive and sceptical applications of the concepts on the other, a classification is suggested in order to deal with the inconsistency of governance-concepts.

Finally the paper concludes that the use of the governance terminology and its implications are particularly valuable in cases where they are contributing to a change of the theoretical perspective. In addition to a shift from public steering to private self-regulation it is also important to recognise that former nationally dominated concepts of steering need to be complemented. The variety of modes of governance represent a conceptual departure away from the national and towards sub- and/or supranational levels of decision making. Moreover – and this is seen as the actual contribution of governance concepts to the questions of steering – they are indicating an increasing integration of these various levels of decision making and thus enrich the debate on steering.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1	Einleitung
2	Steuerung im Wandel
2.1	Planung, Steuerung und Selbstregulierung
2.2	Herausforderungen für politische Steuerung
2.2.1	Neo-korporatistische Steuerungskonzepte
2.2.2	Netzwerktheoretische Steuerungskonzepte
3	Steuerungsanalyse mit Hilfe von Governance
3.1	Begriffsgenese von Governance
3.2	Governance als mehrdeutiges Konzept
4	Ausblick: Regulierung auf supranationaler Ebene
Literatur	
	28

„Ein Begriff ist nicht richtig oder falsch, ein Begriff bewährt sich durch die analytische Kraft, die er für die Erschließung und die Bearbeitung eines Problems besitzt. Diese gilt es zu entfalten und zu prüfen.“

M. Rainer Lepsius (1996: 58)

1. Einleitung¹

Der Begriff Governance hat auf vielfältige Weise Eingang in die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften gefunden. Ob nun als mit Attributen versehener Begriff in unterschiedlichen wissenschaftlichen Subdisziplinen (Corporate Governance, Regional Governance, Sectoral Governance) oder als Chiffre für neue Formen von Regulierung, Governance-Konzepte sind aus den Sozialwissenschaften kaum noch wegzudenken. Die häufige Verwendung des Begriffs würde allein schon Anlass geben, ihn einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Interessant wird er aber vor allem dadurch, dass er die Steuerungsdiskussion voranbringen kann, indem er Veränderungen im Zusammenspiel politisch-administrativer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung zu untersuchen hilft. Daraus ergibt sich die Fragestellung des vorliegenden Papiers: Welchen Beitrag kann das Governance-Konzept leisten, um die Veränderungen unterschiedlicher Steuerungskonfigurationen an die Steuerungsdiskussion rückzubinden? Dazu ist das Papier in zwei Teile gegliedert, nämlich in einen Teil über theoretische und praktische Steuerungsfragen einerseits (Kapitel 2) sowie eine Auseinandersetzung mit dem Konzept von Governance selbst auf der anderen Seite (Kapitel 3). Zusammengeführt werden die beiden Teile im Ausblick (Kapitel 4).

Ausgangspunkt ist ein Verständnis von politischer Steuerung, das sie lange Zeit vor allem als staatliche, hierarchische Steuerung konzipiert und somit jetzt den Rückgang staatlicher Handlungskapazität zu konstatieren hat. Im ersten Teil des Papiers werden die deutsche Steuerungsdiskussion sowie der Veränderungsdruck aufgezeigt, der durch gesellschaftliche Differenzierungs- und durch politische oder ökonomische Internationalisierungsprozesse hervorgerufen wird. Anhand zweier Beispiele, der neo-korporatistischen sowie der netzwerktheoretischen Steuerungskonzeptionen, wird gezeigt, dass der Druck auf staatliche Handlungskapazität von Seiten des Nationalstaats unterschiedlich, und zwar auch positiv beantwortet werden kann.

¹ Ich danke allen KollegInnen der Abteilung Organisation und Beschäftigung für ihre Unterstützung bei der Erstellung dieses Papiers. Besonderer Dank gilt Sigrid Quack und Eric Sons für Anmerkungen zu einer ersten schriftlichen Fassung sowie Ulrich Jürgens und Dieter Plehwe, die eine spätere Fassung ausführlich kommentiert haben.

Im zweiten Teil geht es um die Auseinandersetzung mit dem Governance-Konzept selbst. Eine Darstellung der Begriffsentwicklung, die Erarbeitung der wichtigen konzeptionellen Eigenschaften und die Ausleuchtung des normativen Charakters stellen die aufeinander aufbauenden Schritte bei der Untersuchung der Tauglichkeit von Governance-Konzepten für die Steuerungsdiskussion dar. Diese metatheoretische Betrachtung führt zur Herausarbeitung der maßgeblichen Unterschiede in Governance-Ansätzen, nämlich eine analytische bzw. normative Ausrichtung bei der Untersuchung von Steuerungskonfigurationen, die jeweils um eine Reflektion von Governance als produktive bzw. skeptische Begrifflichkeit erweitert werden.

Im letzten Teil des Papiers wird die besondere Eignung von Governance-Konzepten im Zuge der Bedeutungszunahme von Internationalisierungsprozessen und wichtigen Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Politik-ebenen betont. Die Einbeziehung der supranationalen Politikebene verdeutlicht, dass die Fragestellung nach den Veränderungen von staatlicher Steuerungskapazität mit dem Begriff Governance insbesondere dort produktiv bearbeitet werden kann, wo es um neue Formen von Regulierung geht, die nicht mehr einer nationalstaatszentrierten Steuerungslogik folgen.

Das Papier setzt sich mit der Bedeutung und dem Potenzial von Governance-Konzepten für die Steuerungsdiskussion auseinander. Daher stehen Steuerungskonfigurationen, die sich aus dem Zusammenspiel öffentlicher und privater Akteure ergeben, im Vordergrund. Mikrosoziologische Betrachtungen, zu denen das Governance-Konzept zweifelsohne nützliche Beiträge leisten kann, bleiben hier unberücksichtigt. Governance-Konzepte zur Untersuchung des Zusammenspiels von politisch-administrativen Akteuren und gesellschaftlichen (oder privaten) Handlungsträgern heranzuziehen, erlaubt es, eine breite Spanne von Steuerungskonfigurationen abzubilden, und schließt dennoch keineswegs bestimmte Akteure – auch nicht den Staat – aus.

Selbstregulierung und politisch-administrative Steuerung ergänzen sich zwar, allerdings können Selbstregelungsarrangements auch in Eigenregie erfolgreich sein. Trotz einer vermeintlichen Unabhängigkeit machtvoller privater Akteure kann sogar auf der supranationalen Ebene gezeigt werden, dass die Rückbindung von privater Autorität an staatliche Quellen ein wichtiges Element supranationaler Regulierung ist. Governance wäre aber zu eng definiert, wenn ausschließlich auf den nichtstaatlichen Charakter neuer Steuerungsarrangements abgestellt würde. Die Steuerungsdiskussion wird durch das Governance-Konzept hilfreich erweitert, indem der Analyseschwerpunkt auf Regelungen und ihrer Entstehung basiert und nicht mehr auf dem staatlichen Steuerungszen-trum liegt. Nützlich ist die Verwendung von Governance-Konzepten zur Analyse von Steuerungskonfigurationen vor allem dort, wo ein Bezug auf die Ebene des Nationalstaats nicht mehr ausreicht.

2. Steuerung im Wandel

Die Regulierung gesellschaftlicher Belange vollzieht sich nicht nur zeitgleich auf einer Reihe unterschiedlicher politischer Ebenen, sondern auch unter der Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren. In diesem Kapitel sollen einige theoretische und empirische Überlegungen angestellt werden, die es erlauben, gegenwärtige Steuerungskonfigurationen besser verstehen und einordnen zu können. Dazu gehört es, die Veränderungen im Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft zu analysieren und an die steuerungstheoretischen Diskurse anzubinden.

Die politikwissenschaftliche Steuerungsdebatte kreiste von jeher um die Frage, wie allgemeinverbindliche Regelungen zur Gestaltung des Gemeinwesens zustande kommen. Ob und wie gesteuert werden kann, waren dabei die Leitlinien, die die deutsche Steuerungsdiskussion wie einen roten Faden durchziehen. Die Vorstellung von Steuerung als einseitiger, staatlicher Anordnung stellt einen Idealtypus, nämlich den der hierarchischen Steuerung dar. Wenngleich die Steuerungsdiskussion noch stark von dieser Perspektive geprägt ist, geht es tatsächlich um das Zustandekommen allgemeinverbindlicher Regeln, konzipiert als Zusammenspiel von Steuerung und Selbstregulierung. Dabei ist nicht ausschlaggebend, dass Steuerung nicht mit anderen privaten Formen der Regelung kombinierbar wäre, vielmehr fällt ins Gewicht, dass dahinter oftmals die – vor allem in der deutschen Steuerungsdebatte verbreitete – Vorstellung eines Gegensatzes von Staat und Gesellschaft gesehen wird. Hinzu kommt, dass die starke Fokussierung auf staatlich-hierarchische Steuerungsformen auf einer weitreichenden steuerungsoptimistischen Sichtweise basiert bzw. basieren muss.

Statt dem vermeintlichen Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft nachzuspüren, soll hier mit Hilfe von Governance-Konzepten versucht werden, Gewichtsverschiebungen zwischen politisch-administrativer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung abzubilden. Zuvor geht es um die Herausarbeitung theoretischer und empirischer steuerungsrelevanter Entwicklungen der letzten Jahrzehnte anhand der deutschen Steuerungsdiskussion (2.1) sowie anhand der Veränderung des öffentlich-privaten Verhältnisses an den Beispielen Korporatismus und Netzwerktheorie.

2.1 Planung, Steuerung und Selbstregulierung

Im Zentrum der steuerungstheoretischen Überlegungen stehen die Fragen, in welchem Maße gesellschaftliche Abläufe durch politisch-administrative Entscheidungen beeinflusst werden können, welche Voraussetzungen dafür nötig sind und welche Rollen verschiedenen Akteuren dabei zukommen. Erst zu dem Zeitpunkt, als der wissenschaftliche Blick über rechtlich-organisatorische Regelungen hinausging und im Zuge des Entstehens moderner Wohlfahrts-

staaten die Überlegungen von Planung und Steuerung das politikwissenschaftliche Interesse weckten, entwickelte sich die systematische Auseinandersetzung mit den Fragen nach Steuerung und Steuerbarkeit der Gesellschaft im heutigen Sinn. Vereinfacht kann der historische Verlauf des Steuerungsdiskurses, bezogen auf die Annahme der Gestaltbarkeit gesellschaftlicher Vorgänge durch politisch-administrative Akteure, als zunehmend pessimistisch beschrieben werden. Die Entwicklung in Deutschland reicht von Planungseuphorie und Planungsoptimismus über kritischen Optimismus bis hin zu steuerungspessimistischen Einschätzungen. Diese Entwicklung des *Niedergangs* von Steuerung endet denn auch konsequenterweise in der systemtheoretischen Überzeugung, es sei grundsätzlich keine Steuerung autopoietischer Teilsysteme durch politisch-administrative Akteure möglich.

Vorläufer planungsoptimistischer Überlegungen gab es in Deutschland bereits in den 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts. Die Auseinandersetzung mit den Folgen der Wirtschaftskrise und die Suche nach Alternativen zur sozialistischen Planwirtschaft schlug sich in Konzeptionen nieder, die politische Planung als wesentliche Voraussetzung für gesellschaftlichen Fortschritt begriffen. Neben sozialistisch inspirierten Ausrichtungen ging es konservativen Theoretikern wie Carl Schmitt um die Wiederherstellung des Primats der Politik an sich (für eine erste Übersicht siehe Braun 2002: 920).

Die Entwicklung einer modernisierungsorientierten Planungsdiskussion vollzog sich in den 1960er Jahren im Hinblick auf die administrativ-technische Machbarkeit politischer Steuerung. Die Suche nach einer angemessenen theoretischen Erfassung von Steuerungsvorgängen (siehe bspw. Naschold 1969) war von staatsfixierten Modernisierungsstrategien geprägt, die seit Mitte der 1970er Jahre durch makroökonomische Krisenerscheinungen ihr Ende fanden. Planungsprobleme wurden um Fragen der Informationsverarbeitung und der Problembewältigung erweitert. Mit dem Ende der Versuche, keynesianische Globalsteuerung zu betreiben, wurde weitgehend darauf verzichtet, zielgerichtet in gesellschaftliche Abläufe zu intervenieren, um auf diese Weise auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrisen zu reagieren. Zunehmende Krisenerscheinungen, die als Steuerungsversagen interpretiert wurden, trugen dazu bei, dass modernisierungstheoretisch inspirierte Makroansätze stark an Bedeutung verloren und der analytische Fokus sich nicht mehr auf gesamtgesellschaftliche Prozesse richtete. Dieser Bedeutungszuwachs der Politikfeldforschung schlug sich analytisch in der Implementationsforschung nieder (Lange/Braun 2000: 22), die sich kritisch mit den Defiziten staatlicher Planung, vor allem aber ihrer Umsetzung auseinander setzte. In die Zeit der 1970er Jahre fällt ebenfalls das Wiederaufgreifen korporativer Steuerungskonzepte, die unter 2.2.1. *Neo-korporatistische Steuerungsansätze* eingehender betrachtet werden.

An die Erkenntnis des Staatsversagens, also die Überforderung des Staates und seines traditionellen (Interventions-)Instrumentariums, wurde auf verschiedene Weise angeknüpft. Zum einen vollzog sich eine semantische Ände-

rung, bei der der Begriff der politischen Planung im Laufe der 1980er Jahre durch den Begriff der politischen Steuerung ersetzt wurde (Mayntz 1987: 189f.)². In analytischer Hinsicht setzte sich die Betrachtung einzelner Politikfelder durch. Hinzu kam, dass der Steuerungsdiskurs von zusätzlichen Ansprüchen an den Staat gekennzeichnet war (siehe exemplarisch Jänicke 1986). Zu den ohnehin an den Staat adressierten Verteilungsansprüchen gesellten sich innovationsstaatliche und ökologische Ansprüche, die der Sorge nach mangelnder technologischer Dynamik sowie Angst vor Umweltgefahren Ausdruck verliehen. Damit wurden an den Staat, der schon kaum in der Lage war, seine wohlfahrtsstaatliche Verantwortung wahrzunehmen, zusätzliche Anforderungen herangetragen.

Aufgelöst wurde dies Dilemma zum Teil immerhin dort, wo auf empirisch-analytischem Wege Auswege gefunden werden konnten. Damit ging aber auch einher, sich endgültig von einer monolithischen Staatskonzeption zu verabschieden und den kooperativen Staat aufgeteilt in einzelne Regierungs- und Verwaltungsorganisationen zu konzipieren, die in hohem Maße voneinander unabhängig sind, politikfeldbezogen agieren und mit anderen, für den Bereich wichtigen nichtstaatlichen Akteuren interagieren (Lange/Braun 2000: 22f.). Wenngleich dem Staat in den aufkommenden kooperativen Politiknetzwerken eine nominelle Führungsfunktion zugesprochen wird, die seine Bedeutung bei den vier Grundfunktionen Orientierung, Organisation, Vermittlung und Letztentscheidung betont, wird diese Entwicklung dennoch als Zeichen für eine Schwächung des Staats gehalten (Lange/Braun 2000: 23).

In den vergangenen zwanzig Jahren war die Steuerungsdiskussion in Deutschland vom Gegensatz zwischen dem Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus und Steuerungskonzeptionen systemtheoretischer Provenienz geprägt. Während letztere sich mit der Frage, ob der Staat steuernd eingreifen kann, auseinandersetzen, steht im ersten Fall die Frage im Zentrum, wie gesteuert wird bzw. werden kann (Kuhlmann 1998: 28f.).

Die systemtheoretischen Überlegungen halten zentrale Steuerung für nicht möglich. Allerdings konstatieren sie die Abwesenheit eines Steuerungszen-trums ohne dies zu bedauern. Vielmehr verstehen sie dies als folgerichtige Entwicklung einer funktionalen Differenzierung der Gesellschaft (Braun

2 Kuhlmann betont, dass in der deutschen sozialwissenschaftlichen Diskussion der Begriff der politischen Steuerung nachhaltig von Renate Mayntz geprägt worden ist (siehe dazu bspw. Mayntz, 1987). „Nach diesem [von Mayntz geprägten] Steuerungsverständnis geht man von Steuerungsakteuren aus, die ein bestimmtes Steuerungsziel verfolgen, dafür geeignete Steuerungsinstrumente einsetzen, um ein Steuerungsobjekt zu beeinflussen, und die dafür eine Reihe von Steuerungsaktivitäten entfalten. Diese Steuerungskonzeption gesteht insbesondere staatlichen Akteuren eine spürbare Wirkungsmacht zu. Die Grundsatzfrage nach der Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems oder politischer Akteure bzw. nach der Steuerbarkeit des sozialen Systems, einzelner gesellschaftlicher Subsysteme bis hin zu einzelnen Adressaten wird letztlich positiv beantwortet.“ (Kuhlmann 1998: 23).

2002: 923). Steuerung kann in der systemtheoretischen Konzeption allenfalls als Kontextsteuerung verstanden werden, die zwar von einer Geschlossenheit und Undurchdringlichkeit gesellschaftlicher Teilsysteme ausgeht, immerhin aber die Interaktionen zwischen den Teilsystemen als verstehbar und beeinflussbar ansieht (Willke 1987: 303).

Aus der Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus, die maßgeblich am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln entwickelt worden ist (Mayntz/Scharpf 1995a; Scharpf 2000), werden zusätzlich zu institutionellen Annahmen akteursspezifische Überlegungen einbezogen, wodurch ein erweiterter institutioneller Ansatz entstanden ist, der sich insbesondere den staatsnahen Sektoren widmet. Es geht vor allem um die Untersuchung interner „Strukturen und Funktionsbedingungen differenzierter und verflochtener politisch-administrativer Systeme“ (Mayntz/Scharpf 1995b: 13). Um diese Analyse gewährleisten zu können, ersetzen die Autoren den ihrer Meinung nach zu engen Begriff der Steuerung durch den umfassenderen Begriff der Regelung (Governance) (Mayntz/Scharpf 1995b: 16).

Im vorliegenden Papier soll Governance nicht bloß als Regelungen, sondern als Zusammenspiel von politisch-administrativer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung verstanden werden. Die Bedeutung von Governance-Konzepten in der Steuerungsdiskussion wird darin gesehen, neue Steuerungskonfigurationen herauszuarbeiten und zu untersuchen, ob sie den Steuerungsdiskurs weiterbringen, indem die dichotome Konzeption von Staat vs. Gesellschaft überwunden wird.

Wenn Governance-Konzepte dazu herangezogen werden, Steuerung als das Zusammenspiel politisch-administrativer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung zu begreifen, ist es notwendig zu klären, was unter gesellschaftlicher *Selbstregulierung* verstanden werden soll. Sie wird hier nicht im systemtheoretischen Sinne als anarchische Idee ausschließlicher *Selbststeuerung* gesehen (Beyme 1991: 143), sondern wird als handlungsorientierte Interaktion in öffentlich-privaten bzw. privat-privaten Akteurszusammenhängen konzipiert. Die Begriffswahl soll aber auch eine Abgrenzung zum akteurszentrierten Institutionalismus beinhalten, der die *Selbstregelung* nur auf staatsnahe Sektoren bezieht (Mayntz/Scharpf 1995a). Im weiteren Verlauf soll das Zusammenspiel von Steuerung und Selbstregulierung unabhängig von bestimmten Sektoren und auch losgelöst von geographisch-politischen Einheiten gedacht werden. Wenngleich Selbstregulierung auf ein hohes Maß an Handlungsautonomie hinweist, soll es jedoch nicht bedeuten, dass private Akteure ausschließlich die für sie wichtigen Belange selbst bestimmen, sondern durchaus auch ausstrahlen, indem sie für andere verbindliche Regelungen begründen und durchsetzen. Zudem operieren sie vielfach zwar vermeintlich privat, können sich aber oftmals darauf verlassen, dass die von ihnen getroffenen Regelungen von politisch-administrativer Seite gestützt oder geschützt werden.

Bezogen auf die Rolle des Nationalstaates bedeutet dies, dass er weiterhin eine herausgehobene Funktion ausübt.

Zunächst geht es darum, den Fokus auf die realen Wirkungskräfte zu legen und zu untersuchen, welche Veränderungen die staatliche Handlungskapazität herausfordern. Dass politisch-administrative Steuerungscentren unterschiedlich auf die Herausforderungen reagieren, wird anhand der Beispiele des Korporatismus und der Netzwerke zu zeigen sein. Trotz der Unterschiede stellen beide Konzeptionen Vorläufer von Governance-Konzepten dar, da sie Steuerung als Zusammenspiel von öffentlicher Steuerung und privater Selbstregulierung verkörpern.

2.2 Herausforderungen für politische Steuerung

Die steuerungstheoretische Auseinandersetzung mit neuen Formen der Regulierung ist eine Reaktion auf real stattfindende Veränderungen. Vielfache Wirkungskräfte tragen dazu bei, dass Steuerungskonfigurationen sich verändern und eine größere Zahl von Akteuren beteiligt ist. Überblickshaft sollen zunächst die maßgeblichen Veränderungen in den Industriegesellschaften und ihre Bedeutung für die Rekonfiguration von Steuerungszusammenhängen betont werden. Diese lassen sich zwei maßgeblichen Tendenzen zuordnen, nämlich gesellschaftlichen Differenzierungs- und politischen wie ökonomischen Internationalisierungsprozessen.

Die fiskalische Krise der Wohlfahrtsstaaten, der mit Globalisierung in Zusammenhang gebrachte Verlust nationaler Handlungsfähigkeit sowie die Diagnose einer zunehmenden Pluralisierung sozialer Zusammenhänge stellen nunmehr seit vielen Jahren die Rahmenbedingungen für politisch-administratives Handeln dar (Pierre 2000: 4). Die Infragestellung hegemonialer Strukturen in vielen Staaten sowie die Veränderungen (nationaler) Grenzen (Rosenau 1992: 1) veranschaulichen die Herausforderungen an Steuerungsarrangements. Hinzu kommt ein höheres Maß an Mobilität, das durch die Möglichkeit der Umgehung bestehender Regelungen zusätzlichen Druck auf nationale Steuerungsansätze generieren kann.

Positiv formuliert kann man feststellen, dass individuelle und kollektive Akteure dafür gesorgt haben, durch institutionalisierte Formen der Kooperation zusätzliche Regulierungsmechanismen zu begründen, und dass somit das Steuerungsrepertoire erweitert worden ist. „Politik gehört nicht mehr nur zur Domäne eines hierarchisch organisierten Staates“ (Zürn 1998: 168). Mindestens vier neuartige Typen von Problemlagen, die miteinander in Beziehung stehen, haben sich entwickelt: Erstens gehören dazu die Probleme, die mit den Veränderungen makroökonomischer Konstellationen einhergehen, insbesondere mit Auswirkungen auf die Regulierung der Bereiche Wirtschafts- und Ar-

beitsmarktpolitik. Zum zweiten Typus gehören die unterschiedlich motivierten Herausforderungen an staatliche Autorität. In administrativer Hinsicht bedeutet dies höhere Ansprüche an die Erbringer öffentlicher Leistungen. Auf der Ebene der politischen Mitwirkung hat sich die Forderung nach mehr demokratischer Beteiligung, insbesondere in den Bereichen Umweltpolitik, Friedens- Entwicklungs- sowie Gleichstellungspolitik, geäußert. Hinzu kamen drittens neue, teilweise globale, ökologische Bedrohungen, denen nicht mehr ausreichend mit herkömmlichen Steuerungsinstrumenten zu begegnen war. Viertens haben die technologisch-ökonomischen Entwicklungen und eine sich internationalisierende und oligopolisierte Ökonomie den Bedarf an Steuerungsantworten deutlich gemacht (vgl. Naschold 1993: 64). Die Schwere der Herausforderungen lag auch darin, dass die Reichweite der aufgeworfenen Probleme die zum Großteil nationalstaatlich konzipierte Steuerungsmacht weit übertraf. Das Auseinanderklaffen von Problemursachen und Handlungskapazität stellt eine neue Qualität der Herausforderungen dar.

Seit den 90er Jahren wird unter dem Stichwort Globalisierung ein weiteres Mal die Frage nach der nationalen Steuerungskapazität diskutiert. Unabhängig davon, ob Globalisierung als unwiederbringlicher Verlust nationalstaatlicher Handlungsmacht interpretiert, eher als eine Transnationalisierung von Regelungskompetenzen und somit als Rettung öffentlicher Autorität verstanden oder letztlich in Abhängigkeit vom Einzelfall oder vom Politikfeld differenziert betrachtet wird, jede Einschätzung spiegelt die einschneidenden Herausforderungen für den Nationalstaat wider. Nahezu unbestritten ist wohl, dass die Entwicklung hin zu einer globalen Triadenökonomie weitreichende Anpassungsreaktionen von Nationalstaaten erfordert (Naschold 1993: 64).

Die fortschreitende ökonomische Internationalisierung und die Auswirkungen, die daraus für nationale, aber auch für supranationale Regulierungsbestrebungen erwachsen, stehen hier im Vordergrund. Ein wesentliches Merkmal ist dabei die Ausdifferenzierung von Akteuren. Von maßgeblicher Bedeutung für die Globalisierungsdiskussion ist eine stärkere Diskussion von multinationalen Unternehmen (Dörrenbächer/Plehwe 2000) und von Nichtregierungsorganisationen. Letztere werden auch als „nachtraditionale Verbände“ gesehen, die größtenteils über nationalstaatliche Grenzen hinweg operieren (Heins 2002: 41ff.). Im Zuge stärkerer internationaler Kooperation und Integration fordern private Akteure Nationalstaaten heraus: „Gleichzeitig wächst die Zahl und die Robustheit nichtstaatlicher Akteure, mit denen die Staaten ihre Macht teilen müssen.“ (Heins 2002: 40).

Ohne in Frage zu stellen, dass sich aus der Internationalisierung Veränderungsbedarf für die Nationalstaaten ergibt, sollen hier zwei relativierende Überlegungen eingebracht werden. Die erste besteht darin, nicht jede Regelveränderung im nationalstaatlichen Raum als Deregulierung und folglich als (ideologisch motivierte) Standardabsenkung begreifen zu müssen. Der zweite Ein-

wand greift auf Überlegungen der *National Business Systems* bzw. der *Varieties of Capitalism* und die ihnen zugrunde liegende Annahme zurück, dass nationale Regelungssysteme in der Lage sind, sich ein gewisses Maß an systemischer Stabilität zu erhalten und dadurch nicht jeder Form von oftmals mit Globalisierung in Verbindung gebrachtem Konvergenzdruck nachgeben (Whitley 1999; Hall/Soskice 2001).

Seit den 1970er Jahren sind viele wirtschaftliche Sektoren in verschiedenen Ländern von Deregulierungsbestrebungen gekennzeichnet gewesen. Allerdings bedeutet diese Deregulierung nationaler Regelungen keineswegs immer weniger Staat bzw. mehr Markt, wie oftmals von Befürwortern wie Gegnern dieser Maßnahmen ins Feld geführt wird. Wenngleich jede Diskussion um den Wegfall nationaler Regelungen auch eine ideologische Komponente umfasst, so ist das Ergebnis der Veränderungen von Regelungen keineswegs immer eine geringere Regelungsdichte. Überzeugender erscheint es, Deregulierung als Kombination von Liberalisierung und Re-Regulierung zu interpretieren (Vogel 1996). Vogel unterscheidet in einer Typologie regulativer Reformen zwei Stränge, nämlich diejenigen, die den Liberalisierungsgedanken unterstreichen, und diejenigen, die den Gedanken der Re-Regulierung betonen (Vogel 1996: 17). Mit dem Hinweis darauf, dass Deregulierung nicht weniger, möglicherweise sogar mehr Regelungen bedeutet, gerät zusätzlich eine regulative Ebenenverschiebung in den Blick. Dies bedeutet, dass nationale Deregulierung im Zusammenhang mit supranationaler Re-Regulierung gesehen werden muss, bevor ein Urteil über die tatsächliche Veränderung der Regelungsdichte getroffen werden kann. Erst die Berücksichtigung aller relevanten Ebenen erlaubt ein abschließendes Urteil. Der Hinweis auf Liberalisierung und Re-Regulierung soll jedoch nicht die Gefahr des „regime-shopping“ (Hollingsworth 1998: 33), also des Wanderns von Kapital an irgendeinen globalen Ort, der als günstig betrachtet wird, herunterspielen.

Die Ergänzung nationalstaatlicher Regelungszusammenhänge vollzieht sich auf der subnationalen wie auf der supranationalen Ebene. Einer Vielzahl von unterschiedlichen Interaktionsformen, Foren oder formalisierten Organisationen kommt dabei wachsende Bedeutung zu. Dazu gehört auch, dass Fragen nach der demokratischen Qualität von Entscheidungsprozessen und die Erweiterung der Akteursgruppen vermehrt eine Rolle spielen. Auf der supranationalen Ebene schlägt sich dies in vermehrter freiwilliger Koordination von Akteuren nieder sowie in der Herausbildung internationaler Regime, völkerrechtlicher Vereinbarungen, formal verfasster Organisationen, die intergouvernementale Zusammenarbeit organisieren oder sogar in politisch-wirtschaftlichen Integrationsprojekte. All diese Formen von Zusammenarbeit im überstaatlichen Raum können dazu dienen, supranationale Regelungen anzustoßen, einzufordern, umzusetzen oder zu überwachen, aber auch diese zu modifizieren, zu behindern oder gänzlich zu blockieren.

Die Europäische Union ist der am weitesten wirtschaftlich und politisch integrierte Interaktionsraum. Das Zustandekommen verbindlicher supranationaler Regelungen zeichnet sich dadurch aus, dass sich neben der vertiefenden politisch-administrativen Integration der Aufbau privater Interaktionsformen vollzieht. Es entstehen zusätzliche politische Arenen und interdependente Ebenen. Dabei ergeben sich komplexe, interaktive Prozesse zwischen privaten und öffentlichen (ehemals) nationalen Akteuren, die europaweit interagieren und an der Entstehung und Ausbildung privater wie öffentlicher supranationaler Akteure beteiligt sind. Komplett wird diese Betrachtung erst, wenn zudem die Rückkopplungsprozesse von der europäischen auf die jeweils nationale Ebene in Rechnung gestellt werden (Djelic/Quack 2003, im Erscheinen).

Das Entstehen hochkomplexer Mehrebenenarrangements berührt auch die Steuerungskonfiguration der Nationalstaaten, ohne dass die EU trotz einer gewissen kodifizierten Autorität als Äquivalent zu den Nationalstaaten aufgefasst werden könnte. Die Weiterentwicklung von Steuerungs- und Koordinationsformen in Europa verkörpert einen Ausgangspunkt für supranationale Regulierung, deren Interaktionsformen zu analysieren sind, um eine (empirisch wie theoretisch relevante) Steuerungsleerstelle zumindest ansatzweise zu schließen.

Die vor allem ideologisch geführte Debatte um die Rolle des Nationalstaats in der Globalisierung, die in der Bundesrepublik durch das Schlagwort des Standortwettbewerbs bzw. „Standort Deutschland“ gekennzeichnet war, macht eine kritische Auseinandersetzung mit der Steuerungskapazität von Staaten nötig. Im Sinne der *National Business System* oder der *Varieties of Capitalism* (Quack/Morgan/Whitley 1999; Whitley 1999; Hall/Soskice 2001) wird differenziert argumentiert: Anpassungsprozesse, selbst die einzelner Unternehmen, sind auf die Aufrechterhaltung ihres jeweiligen komparativen Vorteils gerichtet. Dazu gehört auch die Erneuerung der differierenden institutionellen Umwelten („institutional recreation“) (Hall/Soskice 2001: 63). Institutionelle Veränderungen führen diesen Überlegungen zufolge weder zu globaler Konvergenz, noch ergibt sich zwangsweise die Einebnung von Unterschieden zwischen Wirtschaftssystemen oder die Aufhebung spezifischer Idiosynkrasien.

Als Beispiel, wie sich institutionelle Arrangements erfolgreich neuen Herausforderungen anpassen können, kann der Neo-Korporatismus in Deutschland angeführt werden. Diese Steuerungsform, in der die politisch-administrativen Steuerungscentren den maßgeblichen, wenn auch indirekten Einfluss ausüben, basiert auf dem Prinzip, privaten Akteuren die Ausgestaltung zentraler Steuerungsfragen zu überlassen. Obwohl sich an der grundlegenden Konzeption nichts geändert hat, durchlaufen auch diese Steuerungskonfiguration Wandlungsprozesse.

2.2.1 Neo-korporatistische Steuerungskonzepte

Korporatistische Überlegungen beschäftigen sich mit der Makrosteuerung gesellschaftlicher Belange und setzten sich mit Fragen von Macht und Einfluss zwischen Kapital, Arbeit und Staat auseinander. Wie oben beschrieben, hat der Korporatismus im Zuge der Wahrnehmung von Steuerungsproblemen in den 1970er Jahren in Form des Neo-Korporatismus wieder Eingang in den Diskurs gefunden. Seine Wiederentdeckung wird dabei unterschiedlich interpretiert. Während Lehmbruch dieses Phänomen aus dem zunehmenden Bedarf von staatlicher Seite nach konsensuellem Handeln versteht (Lehmbruch 1996: 737), geht von Beyme davon aus, dass Neo-Korporatismus einen Ausdruck neuer Bescheidenheit an staatliche Steuerungsansprüche darstellt und zu einem Hilfsinstrument des Steuerungszentrums geworden ist, das gesellschaftliche Selbstkoordination ermöglicht (Beyme 1991: 128f.). Zu weit gehen dürfte hingegen Zürn mit seiner Aussage, dass der Staat in neo-korporatistischen Arrangements freiwillig partizipiere und nur ein Teilnehmer unter anderen sei (Zürn 1998: 168). Er unterschlägt bei dieser Verkürzung die Entlastungsfunktion, die sich für den Staat aus der Erbringung von Koordinationsleistungen durch die legitimierte private Beteiligung ergibt. Die gesellschaftlichen Akteure genießen eine privilegierte Position, da und soweit der Staat sie mit Handlungsmacht ausstattet.

Ein Merkmal des Neo-Korporatismus ist es, sich stärker der empirischen Forschung zuzuwenden. Der Analysefokus ähnelt der Policy-Forschung, die die Entwicklung in bestimmten Politikfeldern untersucht. Neo-korporatistische Steuerungsansätze haben zudem in den letzten Jahrzehnten einen Perspektivwechsel von der Makro- zur Mesebene vollzogen. Dabei werden zunehmend dezentrale und nichtöffentliche (private) Regelungsarrangements berücksichtigt. Ein vermehrtes Tätigwerden privater Akteure im Rahmen autonomer Selbststeuerungsarrangements steht dabei jedoch nicht ihrer Orientierung am öffentlichen Wohl entgegen, zumal sie letztlich von staatlicher Seite ermächtigt sind. Die Bedeutung (neo-)korporatistischer Ansätze für den Steuerungsdiskurs liegt darin, dass sie die konstitutive Rolle des Staates bei der Organisierung kollektiver gesellschaftlicher Interessen ausdrücklich betonen. Zwar wird von der Handlungsautonomie korporativer Akteure ausgegangen, ihre Handlungskapazität ist aber eng mit der Beleihung durch staatliche Autorität verknüpft (Streeck 1994: 10). Auch wenn sich erfolgreich selbstregulierende, teilweise sogar marktgesteuerte Ausprägungen durchgesetzt haben, basieren diese letztlich doch auf staatlichen Organisationshilfen³.

Obwohl es nach wie vor zu den charakteristischen Merkmalen korporatistischer Gesellschaftskonfiguration gehört, spezielle Organisations- und Koor-

3 Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um soziopolitische Korporatismusansätze mit *intra*-organisatorischer Perspektive handelt, wie sie von Schmitter (und auch Streeck) vertreten werden oder aber um Ansätze mit einer stärkeren *interorganisatorischen* Perspektive, wie dies bei Lehmbruch der Fall ist (Reutter 1990: 177).

dinationsleistungen von bestimmten Interessengruppen durch kollektive Selbstregulierung erbringen zu lassen, ist in empirischer Hinsicht eine Veränderung zu konstatieren, die als Perspektivwechsel bezeichnet werden kann. Das Interesse der Analyse hat sich von der Makroebene der gesamtgesellschaftlichen Konfliktregulierung auf die Mesoebene verschoben. Wirtschaftliche Sektoren, subnationale Regionen und einzelne Politikfelder stehen im Mittelpunkt der Betrachtung. Die Fragen nach den Bedingungen gesamtgesellschaftlicher Interessenorganisation treten zugunsten der Betrachtung organisierter Privatinteressen der Mesoebenen in den Hintergrund. Das Interesse gilt dabei der Vielfalt der real existierenden Steuerungsmodi. Aus der Perspektive des Staates geht es in neo-korporativen Arrangements darum, organisierte soziale Gruppen dazu zu bewegen, sich aus Eigeninteresse heraus gemeinwohlverträglich selbst zu regulieren (Streeck 1994: 17). Der Staat selbst spielt im Zuge mesokorporatistischer Konfigurationen eine flankierende und garantierende Rolle (Lehmbruch 1996: 740).

Diese Art der partizipativen Regierungs- und Verwaltungstechnik fußt darauf, möglichst frühzeitig Sachverstand und Widerstand in den politischen und administrativen Entscheidungsprozess zu integrieren, um konsensfähige Entscheidungen herbeizuführen (Streeck 1994: 18). Dies gilt sowohl für die Makro- wie für die Mesoebene. Wenngleich sich im analytischen Fokus auf die Mesoebene ein Bedeutungswandel widerspiegelt, werden weder die gesellschaftliche Makroebene noch die Mikroebene bedeutungslos. Für die neo-korporativen Steuerungskonfigurationen gilt ebenfalls, dass die Interaktion zwischen den unterschiedlichen Ebenen immer bedeutsamer wird. Mit der Bedeutungszunahme des Mehrebenencharakters korporativer Arrangements gehen weitere Herausforderungen einher. Zum einen kann der Bedeutungsverlust einer Ebene ihre maßgeblichen Akteure schwächen, zum anderen könnten die Akteure durch den Versuch, ihre Interessen auf andere Ebenen zu verlagern eine Schwächung der Ebene einleiten.

Empirisch setzten sich die neo-korporativen Untersuchungen vielfach mit mikrosoziologischen Interaktionsprozessen auseinander. Dabei wird die Betrachtung institutioneller Interaktionsformen zunehmend erweitert, und es wird versucht, andere steuerungsrelevante Formen der Interaktion zu berücksichtigen: „Die Korporatismusdebatte ist daher steuerungstheoretisch auf Ansätze zu reorientieren, die systematisch Interaktions- bzw. Netzwerkzusammenhängen Rechnung tragen“ (Traxler 2001: 618). Dies bedeutet, dass auch neo-korporatistische Arrangements neue Akteure mitberücksichtigen, ohne jedoch von den Grundannahmen abzuweichen. Damit ist der Neo-Korporatismus ein Beispiel dafür, dass eine Veränderung der Steuerungsarrangements nicht zwangsläufig zu einer Gewichtsverschiebung hin zu gesellschaftlichen oder privaten Selbstregulierungsmechanismen führen muss. Der Nationalstaat ist also unter bestimmten Bedingungen in der Lage, den drohenden Bedeutungsverlust produktiv aufzufangen.

2.2.2 Netzwerktheoretische Steuerungskonzepte

Netzwerke stellen ein Organisationskonzept dar, das es erlaubt, eine Vielzahl von Steuerungszusammenhängen zu untersuchen⁴. Für die Steuerungsdebatte ist die spezifische Politiknetzwerkforschung in besonderem Maße interessant, wenngleich auch andere Interaktionszusammenhänge aufschlussreich mit Netzwerken beschrieben und analysiert werden können⁵. Trotz divergierender Merkmale von Politiknetzwerken „ist ihnen doch allen gemein, daß sie die langfristigen oder 'strukturellen' Charakteristika von Netzwerkbeziehungen betonen. Weniger klar ist, ob neben der zeitlichen Stabilität auch die 'kooperative' Qualität der Beziehung als Definitionsmerkmal des Netzwerkkonzepts angesehen werden soll“ (Scharpf 2000: 232). Dennoch ist die Konzeption von Politiknetzwerken auch innerhalb der Politikwissenschaft breit angelegt (Mayntz 1996: 268). Dieser Tatsache ist es zum Teil auch geschuldet, dass keine eindeutige Aussage zu der Rolle staatlicher Akteure in Politiknetzwerken getroffen werden kann.

Im Gegensatz zu korporatistischen Arrangements können Netzwerke eine breitere Palette des Zusammenspiels von Steuerung und Selbstregulierung ausdrücken. Da sie nicht durch die Beleihung durch staatliche Autorität gekennzeichnet sein müssen, ist eine pauschale Antwort auf die Frage, ob sie ein Beispiel für den Bedeutungsverlust des Staates darstellen, nicht möglich. Eine Aussage kann nur anhand des jeweils untersuchten Netzwerkzusammenhangs getroffen werden. Zudem ist vielen Netzwerkansätzen gemein, dass informelle und dezentrale interorganisatorische Beziehungen von Bedeutung sind (Messner 1995: 196). Neo-korporatistische Arrangements hingegen, insbesondere bezogen auf die Delegation von Verhandlungsmacht auf bestimmte Akteure, sind geprägt von Formalität und Exklusivität. So sind denn auch die Ähnlichkeiten zwischen beiden Konzepten eher in ihrer Funktion zu suchen, die ihre steuerungskonzeptionellen Unterschiede überdecken. Zwar spricht Traxler von der Notwendigkeit, die Korporatismusdebatte auf Interaktions- und Netzwerkzusammenhänge zu refokussieren, strebt damit aber an, den Fokus auf die Analyse der institutionellen Interaktion zwischen den Politikfeldern zu erweitern (Traxler 2001: 618).

Die Stärke der Netzwerkkonzeptionen ist ihre Fähigkeit, auf vielfache Art und Weise Interaktionen zu analysieren. Netzwerke werden daher als wichtige intermediäre Problemlösungsinstanz verstanden (Schneider/Kenis 1996: 18). Ihre funktionale Leistung besteht darin, ein enges Zusammenspiel zwischen privaten und öffentlichen Akteuren zu ermöglichen und durch diese Integration

4 Ungeklärt ist die Frage, ob Netzwerke als eigenständige Organisationsform konzipiert werden oder lediglich als Hybride zwischen Markt und Hierarchie zu denken sind (siehe zusammenfassend dazu Perkmann 1998).

5 Für Unternehmensnetzwerke hat Jörg Sydow eine beachtenswerte Arbeit unter besonderer Berücksichtigung strategischer Netzwerke verfasst (Sydow 1992).

einen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Steuerungsfähigkeit und Gesellschaftsgestaltung zu leisten:

„Politiknetzwerke sind in Politikfeldern notwendig, in denen komplexe politische, ökonomische oder technische Aufgaben zu bewältigen sind und die Steuerungsressourcen (insbesondere das zur Steuerung notwendige Know-how) auf eine größere Zahl von Akteuren verteilt ist. In einer solchen Situation ist der traditionelle Interventionsstaat handlungsunfähig“ (Messner 1995: 199, Klammern im Original).

Netzwerken wird dabei zugute gehalten, dass sie zum einen in der Lage sind, die Autonomie der Akteure, wie sie für Marktformen unterstellt wird, zu befördern, damit aber zum anderen das zielgerichtete Streben nach der Verwirklichung ausgewählter Ziele, wie es in hierarchisch geprägten Steuerungsformen zu Ausdruck kommt, kombiniert werden kann (Börzel 1998: 261).

Netzwerke sind allerdings keineswegs immer funktional für das Herbeiführen von Problemlösungen. Paternalistische Konstellationen oder die Dominanz von Partikularinteressen (Schneider/Kenis 1996: 18) führen dazu, dass auch Netzwerke Fehlsteuerungen verursachen oder gänzlich versagen können. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass Netzwerke nicht nur durch Kooperation, sondern auch durch Wettbewerb gekennzeichnet sind. Selbstverständlich manifestieren sich in Netzwerken Machtunterschiede, die wie auch in anderen Steuerungskonfigurationen dazu führen, dass bestimmte Positionen in der Durchsetzung überlegen sind. Dabei spielen Ressourcen und Wissensmonopole, aber auch die Verfügung über Vetomacht eine wichtige Rolle (Messner 1995: 211ff.).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der sozialwissenschaftliche Bedeutungszuwachs von Netzwerken im Zusammenhang mit sozialen, politischen und wirtschaftlichen Veränderungen steht. Neben der Kapazität, schon immer vorhandene private Regulierungsformen auszudrücken, erlauben sie es vorbehaltlos, private oder öffentlich-private Steuerungskonfigurationen abzubilden. Damit sind sie in der Lage, reale Veränderungen zu berücksichtigen und neue Akteure einzubeziehen. Eine Aussage über grundlegende Gewichtsverschiebungen zwischen öffentlicher und privater Steuerungsmacht ist nicht möglich. Netzwerke sind im Gegensatz zu korporatistischen Arrangements aber sehr wohl in der Lage, Konfigurationen zu umfassen, bei denen schwerpunktmäßig oder gar ausschließlich private Akteure miteinander interagieren und allgemeinverbindliche Regelungen treffen, ohne dass diese im neokorporatistischen Sinne legitimiert wären.

Ob Netzwerke als Vehikel dienen, staatliche Autorität zu unterlaufen oder ob sie durch die Einbeziehung privater Akteure gerade dafür sorgen, dass politisch-administrative Steuerung stattfinden kann, bleibt an dieser Stelle offen. Zumindest für den nationalstaatlichen Aktionsraum ist zu berücksichtigen, dass der Staat in vielfacher Weise Organisationsleistung übernimmt, die das Handeln der Akteure ermöglicht oder erleichtert. Zu diesen „gatekeeper“-Funktionen

gehört die Bereitstellung öffentlicher Güter, insbesondere ein funktionierendes Justizwesen. Staatliche Autorität greift zudem durch eine Vielzahl anderer Mechanismen in Entscheidungsprozesse ein, etwa durch gesetzliche Auflagen, finanzielle Anreize, Förderungsmaßnahmen sowie Ge- und Verbote im weitesten Sinne (Lindberg/Campbell/Hollingsworth 1991: 30f.).

Trotz der Herausarbeitung der maßgeblichen Entwicklungspfade politisch-administrativer Steuerung, die eine Spannweite von der Transformation staatlicher Steuerungsleistung bis hin zum Übergang der Regelungskompetenz auf private Akteure umfasst, kann die Steuerungsanalyse an diesem Punkt nicht stehen bleiben. Es ist insbesondere die Veränderung des politischen Handlungsraums, die allgemeinverbindliche Entscheidungen schwierig gestaltet. Die Zunahme von Arenen und Ebenen macht es nötig, über die bisherigen Kategorien von Steuerung hinauszugehen und sich zudem mit neuen Analyseinstrumenten den veränderten Bedingungen anzunähern. Im Anschluss an die neo-korporatistischen und die netzwerkartigen Steuerungskonzeptionen ist mit Hilfe von Governance-Konzepten nach weiteren Steuerungskonfigurationen jenseits des Nationalstaatlichen zu suchen. Dazu bedarf es zunächst einer Auseinandersetzung mit dem Governance-Konzept selbst. Das Konzept eignet sich zur Annäherung an subnationale Phänomene und zivilgesellschaftliche Prozesse ebenso wie zur Untersuchung von Internationalisierungsprozessen. Im letzten Kapitel des Beitrags wird mit der Analyse der supranationalen Ebene und den Interaktionen von verschiedenen Entscheidungsebenen nur ein Teilbereich des Governance-Konzepts hervorgehoben.

3. Steuerungsanalyse mit Hilfe von Governance

Das Governance-Konzept, das zunächst selber einer Betrachtung unterzogen werden soll, soll dazu dienen die Veränderungen von Koordinations- und Steuerungsformen abzubilden. Am Ende dieser metatheoretischen Auseinandersetzung steht eine Systematisierung der verschiedenen Governance-Ansätze. Dabei schließt Governance an die Steuerungsdiskussion insofern an, als die veränderten Interaktionsformen öffentlich-privater Konfiguration neu betrachtet werden können. Die Auseinandersetzung mit dem Governance-Konzept vollzieht sich in zwei Schritten. Zunächst werden die Herausforderungen nachverfolgt und der Beitrag für die Steuerungsdiskussion eruiert. Im zweiten Schritt wird ein Schema zur Systematisierung von Governance-Ansätzen vorgestellt.

3.1 Begriffsgenese von Governance

Etymologisch lässt sich der Begriff Governance auf das griechische Verb *kybernan* bzw. auf das lateinische *gubernare* zurückverfolgen. In beiden Fällen liegt die Vorstellung von der Steuerung eines Schiffes zugrunde⁶. Schon Platon hat das griechische Wort im metaphorischen Sinne für die Regierung von Menschen verwendet (Demers 1999: 369). Das Wort Governance wird seit dem 14. Jahrhundert in der englischen Sprache als Regierungshandeln (als *manner to govern*) verstanden, ist also mit *to govern* ebenso verwandt wie das *government*. Das sprachliche Verwandtschaftsverhältnis zwischen *government* und *Governance* ist eben jenes Zusammenspiel von politisch-administrativer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulung.

Trotz seiner weiten Verbreitung unterliegt die Verwendung des Begriffs Governance in den unterschiedlichen Diskussionszusammenhängen kulturspezifischen Abhängigkeiten⁷. Zumindest in der deutschsprachigen Steuerungsdiskussion ist die Verwendung des Begriffs Governance ein verhältnismäßig neues Phänomen. Er hat von drei Seiten her Eingang in die Sozialwissenschaften gefunden. Zunächst ist dies die Diskussion um internationale Entwicklungsprozesse, zum zweiten fand der Begriff über soziologische Untersuchungen der US-amerikanischen Wirtschaft Eingang in die deutsche Debatte. Ein dritter Strang, der von maßgeblicher Bedeutung für die Verbreitung – jedoch für die Steuerungsdebatte nur am Rande relevant – ist, wird unter dem Begriff Corporate Governance behandelt. Dieses Konzept stellt auf die Unternehmensperspektive ab und beschäftigt sich mit Unternehmenskontrolle und den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmensorganisation. Wenngleich die Diskussionen um Corporate Governance auch im Hinblick auf unterschiedliche nationale Ausprägungen geführt wird (für Fragen der Unternehmenskontrolle siehe Gedajlovic/Shapiro 2001), ist die Perspektive der Unternehmenskonfiguration für die hier behandelte Steuerungsdebatte von untergeordnetem Interesse.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit steht der Begriff Governance für eine Einbeziehung politisch-administrativer Faktoren bei der Untersuchung enttäuschender Politik- und Reformversuche in den Entwicklungsländern.

6 Lange und Braun weisen auf die Tatsache hin, dass sich die verbreitete Konstruktion von einem Dualismus zwischen gemeinwohlorientierter staatlicher Steuerung gegenüber einer partikularistischen Gesellschaft, die sich noch heute in vielfältigen steuerungstheoretischen Überlegungen widerspiegeln, auf diesen Steuermann-Topos zurückführen lässt (Lange/Braun 2000: 18), dessen missverständliche Metapher mitverantwortlich dafür ist, dass Steuerung vielfach zu eindimensional konzipiert wird.

7 Insbesondere im angelsächsischen Kulturkreis findet der Begriff Governance eine vielfältige Verwendung: Er bezieht sich auf alle Ebenen des Regierens von der lokalen bis zur globalen Ebene. Er beinhaltet Unternehmen aber auch Politiknetzwerke, zu deren Konfigurationsanalyse er herangezogen wird. Zusätzlich wird Governance zur Beschreibung ganzer Politikfelder oder Wirtschaftssektoren verwendet (Demers 1999: 371).

Neben der Analyse von Politikinhalten wurden verstärkt das institutionelle Umfeld und das Gemeinwesen selbst als Faktoren für eine erfolgreiche Entwicklung betrachtet. Dabei traten Steuerungs- und Umsetzungsdefizite zu Tage und wurden zum Gegenstand der Auseinandersetzung um die Steuerungspraxis (Fuster 1998). Der Charakter des Begriffs Governance als „Regenschirm-Konzept“ erlaubt es, sowohl schwer greifbare politische Prozesse und Interessen als auch Ziele und Wertpräferenzen zu berücksichtigen. Andererseits birgt die begriffliche Unbestimmtheit das Risiko, dass Governance auf die Auseinandersetzung mit den Methoden rationaler und effizienter staatlicher Verwaltungstätigkeit reduziert wird (Adam 2000: 272). Die Weltbank, auf deren Veröffentlichung aus dem Jahre 1989 eine umfassende Diskussion um Governance zurückgeführt werden kann (Weltbank 1989), benutzt den Begriff nicht nur, um negative Einflussfaktoren auf die wirtschaftliche Entwicklung zu identifizieren, sondern erweitert ihre Problemanalyse ab Anfang der 90er Jahre um eine positiv gewendete Konzeption, die sie als gute Regierungsführung (Good Governance) versteht. Im Anschluss daran hat sich insbesondere die OECD dieser Konzeption bedient und sie als effiziente Regierungsführung mit Betonung von Privatisierung und Liberalisierung konzipiert. Kritiker sehen darin eine erhebliche Ausweitung der Kompetenzen internationaler Kreditgeberinstitutionen, die mit Hilfe strikter finanzieller Auflagen ein neoliberales ökonomisches Programm durchzusetzen suchen (Hewitt de Alcántara 1998). Aufbauend auf dem Konzept der Weltbank hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen einen breiter angelegten Governance-Begriff konzipiert, bei dem alle Interaktionsformen und Entscheidungsprozesse in den drei Bereichen Staat, Markt und Zivilgesellschaft als Governance verstanden werden (Adam 2000: 273). Im Gegensatz zum eher technisch konzipierten effizienten Regierungshandeln kommt das Verständnis des Entwicklungsprogramms dem in diesem Beitrag zugrunde gelegten Verständnis vom Zusammenspiel öffentlicher Steuerung und privater Selbstregulierung recht nahe.

Als Kontrapunkt zu den Entwicklungskonzepten der internationalen Geldgeberinstitutionen kann der Begriff der Global Governance angesehen werden. Dieser beschränkt sich nicht bloß auf die Forderung nach einer effizienteren Ausgestaltung von Regierungshandeln, sondern zielt auch auf die Einbeziehung neuer Akteure ab und vertritt einen umfassenderen Ansatz. Die Commission for Global Governance formulierte 1995: „Governance is the sum of many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs“ (Commission on Global Governance 1995).

Im Eingangskapitel wurde bereits ausgeführt, dass nicht nur die Entwicklungsländer vor großen Steuerungsherausforderungen stehen. Im Gegensatz zum (Modernisierungs-)Ansatz für die Entwicklungsländer wird das Governance-Konzept für die Industrieländer vorwiegend analytisch konzipiert und zur Untersuchung gesellschaftlicher Teilbereiche herangezogen. Einen grundlegenden Beitrag leistete dabei eine US-amerikanische Untersuchung, die in den 90er Jahren die Konfigurationen verschiedener Wirtschaftssektoren

analysierte, mit dem Ziel, die Dichotomie von Staat und Markt zu überwinden (Campbell/Hollingsworth/Lindberg 1991)⁸. Bei der Untersuchung von Steuerungs- und Koordinationsformen in unterschiedlichen Industrien wurde von der starken Verbandsfixierung kontinentaleuropäischer Prägung abstrahiert (Lehmbruch 1996: 741). Die Wirtschaftssektoren wurden von den Autoren hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Interaktionsformen untersucht. Das Ergebnis waren sechs verschiedene Governance-Mechanismen, deren spezifische Anordnungen in den Sektoren untersucht wurden (Campbell et al. 1991: 14).

Sowohl in der entwicklungspolitischen Debatte als auch im Zuge der Diskussion von Transformationsprozessen in Wirtschaftssektoren wird der Begriff Governance für Koordinations- und Steuerungsformen verwendet, die über direktstaatliches Handeln im Sinne von government hinausgehen:

„Governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms [...]. Governance is thus a system of rule that is as dependent on intersubjective meanings as on formally sanctioned conditions and charters” (Rosenau 1992: 4).

Für die Untersuchung von Steuerungskonfigurationen eignet sich das Governance-Konzept, da es – anders als viele steuerungskonzeptionelle Überlegungen – vom Staat emanzipiert ist, ihn aber dennoch in angemessenem Maße einbeziehen kann. Governance beschreibt mehr als die mit government in Verbindung gebrachte politisch-administrative Führung. Die komplementäre – und gleichsam selbstverständliche – Einbeziehung gesellschaftlicher oder privater Steuerungs- und Koordinationsformen ist insbesondere dort hilfreich, wo hierarchische, nationalstaatliche Steuerung nicht mehr stattfindet. Auch wenn dies schwerpunktmäßig mit supranationalen Arenen in Verbindung gebracht wird, gibt es auch Beispiele für die subnationale Weiterentwicklung der Steuerungsdebatte unter dem Stichwort Regional Governance. Wenngleich die Debatte um die konzeptionelle Klarheit des Begriffs noch nicht abgeschlossen ist (Fürst 2001), so kann die Diskussion um den Veränderungsbedarf subnationaler Steuerung – unter Verwendung des Begriffs Governance – mindestens bis in die erste Hälfte der 1990er Jahre zurückverfolgt werden (Naschold/Oppen/Tondorf/Wegener 1994).

Trotz der grundsätzlichen Eignung der Governance-Begrifflichkeit zur Erfassung veränderter Steuerungszusammenhänge liegt in der weiten Spanne der Verwendung eine Gefahr. Die Überstrapazierung des Begriffs – bisweilen drängt sich gar der Verdacht auf, es handle sich um eine Modeerscheinung – trägt dazu bei, dass das Konzept verwässert und steuerungskonzeptionell unbrauchbar wird. Um dies zu vermeiden, soll eine Differenzierung hinsichtlich der

8 Schon 1985 wenden sich Hollingsworth und Lindberg dem Sektor als Analyseeinheit zu und arbeiten eine Reihe institutioneller Mechanismen der Sektorsteuerung heraus (Hollingsworth/Lindberg 1985).

analytischen bzw. normativen Herangehensweise vorgeschlagen werden, die jeweils um die Dimension eines produktiven bzw. skeptischen Begriffsverständnisses ergänzt wird. Vor dieser Systematisierung soll es zunächst noch einmal um die Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes gehen.

3.2 Governance als mehrdeutiges Konzept

Governance-Konzepte tragen in der Steuerungsdiskussion dazu bei, die steuerungskonzeptionellen Veränderungen, die auf ein neues Arrangement von Steuerung und Selbstregulierung hinweisen, zu erschließen. Statt von graduellen Veränderungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft auszugehen, kann zugespitzt vom Gegensatz des Niedergangs oder der Weiterentwicklung des staatlichen Steuerungszentrums gesprochen werden („decline or transformation of the state“) (Pierre 2000: 4f.). Wenngleich dies eine Überzeichnung darstellt, und nicht vom Rückgang des Staates, sondern viel eher von einer Neukonfiguration öffentlich-privater Steuerungszusammenhänge gesprochen werden sollte, erlaubt diese Zuspitzung doch, die Steuerungsfragen neu zu betrachten. Dafür eignet sich der Begriff Governance, dessen Eignung zur Untersuchung veränderter Steuerungszusammenhänge überprüft werden soll. Schwierigkeiten gibt es insbesondere hinsichtlich seiner vielfältigen Verwendung.

Rhodes (2000) bringt eine erste Ordnung in die mannigfaltigen Verwendungsmöglichkeiten, indem er drei unterschiedliche Dimensionen von Governance ausmacht, von denen nur die letztgenannte von steuerungskonzeptioneller Bedeutung ist. Er unterscheidet Governance als Metapher für die Veränderung des Verhältnisses von privater und staatlicher Autorität hinsichtlich a) einer neuen Prozesshaftigkeit des Regierens („a *new* process of governing“), b) veränderter Bedingungen (rechts-)staatlicher Herrschaft („a *changed* condition of ordered rule“) und schließlich c) einer neuen Herangehensweise an die Steuerung gesellschaftlicher Belange („a *new* method by which society is governed“) (Rhodes 2000: 55). Diese letztgenannte Bedeutung von Governance als Analyseinstrument zur Betrachtung der Zusammenhänge politischer und sozialer Steuerung soll im weiteren Verlauf des Papiers verfolgt werden. Die Betonung *neuer* Modi weist auf grundlegende Steuerungsveränderungen hin und öffnet damit den Blick auf Konstellationen, die über (und unter) der Ebene des Nationalstaats angesiedelt sind.

Schon am Beispiel der Steuerungsdiskussion ist deutlich geworden, dass im Zentrum die Auseinandersetzung mit empirischen Fragen der Steuerungskonfigurationen steht. Aber nicht nur die Fragen nach dem *Wie*, sondern auch nach dem *Ob* sind von Bedeutung. Im Fall des Governance-Konzepts liegt eine normative Unschärfe vor. Corkery weist auf die normative Leerstelle hin, die es konzeptionell zu füllen gilt:

Governance has no automatic normative connotation. However, given current international concern about governance as an influence on human and environmental development, attempts should be made to identify some basic criteria for assessing governance in a particular context" (Corkery 1999: 14f.).

So naheliegend der Bedarf nach der Auseinandersetzung mit den normativen Ausrichtungen des Begriffs zu sein scheint, so unklar bleibt in der Literatur die Konzeptionalisierung von Governance. Die wenig präzise Bestimmung der Konzepte trägt somit dazu bei, dass Governance unscharf und somit missverständlich sein kann.

„The governance literature is slightly confusing in its conceptualization of governance. Governance has a dual meaning; on the one hand it refers to the empirical manifestations of state adaptation to its external environment as it emerges in the late twentieth century. On the other hand, governance also denotes a conceptual or theoretical representation of co-ordination of social systems and, for the most part, the role of the state in that process" (Pierre 2000: 3)

Dem Bedarf einer Systematisierung von Governance-Ansätzen kann zunächst in Form einer Aufteilung in empirische und normative Zugänge Rechnung getragen werden. Die von Pierre beobachtete Unterscheidung in eine analytische und eine normative Dimension findet sich auch bei anderen Autoren. Rosenau spricht von analytischen und wertorientierten Ansätzen (analytical concept vs. normative precept) (Rosenau 1992: 9). Mürle differenziert die unterschiedlichen Governance-Ansätze danach, ob sie sich der Analyse empirisch-beobachtbarer Phänomene (Ist-Analyse) oder aber der Entwicklung von direkten Politikempfehlungen (Soll-Definition) widmen (Mürle 1998: 44). Alle Vorschläge basieren auf der Differenz zwischen analytischen und normativen Herangehensweisen. Letztere bauen auch auf einer Analyse auf, postulieren darüber hinaus aber einen wünschenswerten Sollzustand.

Die Unterscheidung von Governance-Ansätzen in diesem Papier soll über eine Differenzierung in analytischer und normativer Hinsicht hinausgehen. Als zusätzliche Dimension soll die Verwendung des Begriffs im Zusammenhang der Steuerungsdiskussion herausgearbeitet werden. Dies ist der Versuch, den oft unausgesprochenen Konnotationen Rechnung zu tragen und auf diesem Wege der Unübersichtlichkeit des Begriffs entgegenzuwirken. Indem die Governance-Ansätze um die Facette eines produktiven bzw. skeptischen Verständnisses im Sinne der in Kapitel 2.1 nachgezeichneten Steuerungsdiskussion erweitert werden, kann nicht nur die Unübersichtlichkeit reduziert, sondern auch das Verhältnis der Ansätze zueinander dargestellt werden. Zur Illustration der verschiedenen Governance-Ansätze werden die unterschiedlichen Herangehensweisen bei der Betrachtung von Steuerungskonfigurationen, ergänzt um die Dimension des Steuerungsverständnisses in einer Matrix abgebildet. Die Darstellung 1 dient dazu, die verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten des Governance-Konzepts zu verdeutlichen.

Darstellung 1: Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion

	Analytische Betrachtung Analyse der Steuerungskonfiguration	Normative Betrachtung Bewertung der Steuerungskonfiguration
Produktives Steuerungsverständnis	Analyse der Steuerungskonfigurationen mit Hilfe von Governance	Governance als Chiffre für Steuerungsreformbedarf: - demokratietheoretisch - entwicklungspolitisch
Skeptisches Steuerungsverständnis	Governance-Failure	Sozialkybernetische Governance: Steuerung unmöglich

Quelle: eigene Darstellung. Für wertvolle Anregungen danke ich an dieser Stelle Dieter Plehwe.

Die Unterteilung erlaubt es, verschiedene Governance-Ansätze abzubilden, ihr Verhältnis zueinander zu verdeutlichen und ihre steuerungskonzeptionelle Orientierung darzulegen. Die Dimension analytisch-normativ bleibt die maßgebliche Größe. Die Differenzierung hinsichtlich des Steuerungsverständnisses ist zwar nachgeordnet, erlaubt aber, eine für die Diskussion hilfreiche Ebene einzubeziehen, die geeignet ist, die Vielfältigkeit der Verwendungen aufzuzeigen und die anfangs genannte Steuerungsdiskussion mit einzubeziehen.

Der Großteil aller Untersuchungen der Steuerungs- und Koordinationsformen kann im ersten Feld oben links verortet werden. Die analytisch-produktive Analyse ermöglicht es, einen kritischen Blick auf die Steuerungskonfiguration des jeweiligen Untersuchungsgegenstands zu werfen. Das spezifische Zusammenspiel von politisch-administrativer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung kann mit Hilfe von Governance-Ansätzen analysiert werden. Grundsätzlich offen bleiben dabei Aussagen über die Steuerungsleistung im untersuchten Zusammenhang wie auch Ausführungen über die Rolle des Staates. Dies kann nur Ergebnis der jeweiligen Analyse sein. Als Beispiele für analytisch-produktive Governance-Ansätze können die genannten korporativen und netzwerktheoretischen Steuerungskonzeptionen gelten. Beide finden sich in diesem Feld wieder. Dabei spielt es keine Rolle, ob sie von einer staatszentrierten Steuerungskonzeption ausgehen, den Staat als Interdependenzmanager (Mayntz 1996: 273f.) verstehen oder aber Steuerungsarrangements vor Augen haben, an denen politisch-administrative Akteure nicht beteiligt sind.

Ein ähnlicher steuerungstheoretischer Fokus liegt den analytisch-skeptischen Ansätzen zugrunde. Zwar geht es auch um eine empirische Analyse von Steuerungskonstellationen, allerdings können im Unterschied zu den produktiven Begriffsverständnissen dort diejenigen Beiträge verortet werden, die Steuerungsversagen konstatieren. Governance-Failure ist dabei das Ergebnis einer analytischen Betrachtung, die Steuerungsbemühungen in einem bestimmten Fall für fehlerhaft und aussichtslos hält. Im Gegensatz zum ersten Fall geht es nicht um eine möglicherweise mangelhafte Steuerungsleistung, sondern um das Versagen von Steuerungsbestrebungen.

Im rechten oberen Feld werden die normativ-produktiven Steuerungsbeurteilungen verortet. Die normative Betrachtung beschränkt sich nicht auf eine Analyse der Steuerungskonfiguration, sondern stellt zudem Zielvorgaben auf, anhand derer die Steuerungskonfigurationen gemessen werden. Dabei ist die Spanne der normativen Vorgaben groß und Wertüberzeugungen können auf recht subtile Weise Eingang in den Governance-Diskurs nehmen⁹. Die Kombination von Analyse und Bewertung kommt in den entwicklungspolitischen Ansätzen von Good Governance und Global Governance ebenso zum Ausdruck wie die Forderung, Steuerungskonfigurationen um basisdemokratische oder zivilgesellschaftliche Elemente zu erweitern.

In die verbleibende Kategorie der normativ-skeptischen Ansätze fallen all diejenigen Überlegungen, die die Frage, ob gesteuert werden kann, grundsätzlich verneinen. Dazu zählen systemtheoretisch inspirierte Governance-Ansätze (sog. sozialkybernetische Ansätze) (Steinberg 1999: 12f.), die wie im Eingangskapitel bereits dargelegt, davon ausgehen, dass der Versuch, über ein Steuerungszentrum Einfluss auf gesellschaftliche Entwicklungen zu nehmen, von vornherein zum Scheitern verurteilt sei. Aber nicht nur systemtheoretische Überlegungen, sondern alle Konzepte, die sich der Governance-Begrifflichkeit bedienen, um die Unmöglichkeit von Steuerungsbestrebungen festzustellen, gehören in die letztgenannte Kategorie.

Als Zwischenresümee lässt sich festhalten, dass Governance-Konzepte in zweierlei Hinsicht maßgebliche Beiträge für die Steuerungsdiskussion erbringen können. Zum einen weist die Verwendung eines neuen analytischen Begriffs auf die Tragweite der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Herausforderungen hin und betont die Notwendigkeit, zu überprüfen, ob sie in der Steuerungsdiskussion ausreichend reflektiert werden. Zum anderen eröffnet das Governance-Konzept eine erweiterte Perspektive auf Steuerungskonfigurationen, indem das Zustandekommen von Regelungen und nicht die Fokussie-

⁹ Auf die Bundesrepublik bezogen zeigen sich normative Zielvorgaben in einigen Facetten des New Public Management, wenn unter der Verwendung von Governance neoliberale Tendenzen eines schlanken, effizienten oder minimalen Staates zum Ausdruck kommen (Corkery 1999: 11).

rung auf den traditionellen nationalstaatlichen Handlungsträger im Vordergrund steht.

Ob mit Governance-Ansätzen das Potenzial, das sie besitzen, um die Steuerungsdiskussion voranzubringen, auch genutzt wird, hängt maßgeblich davon ab, ob neue Steuerungskonfigurationen beschrieben werden und in welcher Weise sie zur Anwendung kommen. Die vorgeschlagene Darstellung ist eine Möglichkeit, die konzeptionelle Vielfalt zu sortieren. Damit kann der Ertrag dieses neuen Blickwinkels auf Steuerungskonfigurationen realisiert werden.

Trotz der oben dargestellten tiefgreifenden Herausforderungen für die nationalstaatliche Steuerungskapazität verfügen die Vorläuferkonzepte von Governance, wie gezeigt werden konnte, im nationalen Raum noch immer über Erklärungskraft. Besonders fruchtbar sind Governance-Konzepte daher dort, wo nationalstaatliche Politikansätze an ihre Grenzen stoßen. Governance erscheint vor allem dort sinnvoll anwendbar zu sein, wo der Nationalstaat nicht nur an Handlungsmacht, sondern vor allem als Erklärungskategorie an Bedeutung verliert, bzw. durch andere Ebenen ergänzt wird. Die zunehmende Bedeutung von Entscheidungsfindung jenseits des Nationalstaats und insbesondere die Wirkungen dieser Mehrebenenverflechtungen stellen eine steuerungskonzeptionelle Leerstelle dar, die unter Rückgriff auf Governance-Konzepte ausgefüllt werden kann. Dies soll hier mit besonderem Blick auf die supranationale Ebene geschehen.

4. Ausblick: Regulierung auf supranationaler Ebene

Grenzüberschreitende Verflechtungen gab es von jeher. Internationale Mobilität und Aktivität sind somit keine neuen Phänomene, wenngleich sich ihre Intensität in den zurückliegenden Jahrzehnten verstärkt hat. Neben dem Grad der Verflechtung hat sich auch der Charakter des Zusammenwirkens über nationale Grenzen hinweg verändert. Zu der Fülle von internationalen Organisationen, die seit Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden und größtenteils als *zwischenstaatliche* „intergovernmental organizations“ (IGO) verfasst sind, gesellen sich verstärkt *nichtstaatliche* „nongovernmental organizations“ (NGO), die wiederum in profitorientierte und nicht-profitorientierte Organisationen unterschieden werden können (Rittberger 1995: 28f.). Sowohl IGO's als auch NGO's tragen dazu bei, dass die supranationale Ebene an Bedeutung gewinnt und somit nationalstaatliche Autorität herausgefordert wird. Allerdings ist die organisationale Interaktion nur eine Form internationaler Verflechtung. Hinzu kommen andere Institutionen, wie beispielsweise internationale Abkommen, weltweite Regelwerke, selbstregulierende internationale Netzwerke oder Regime. Alle diese Interaktionsformen begründen Regelungen, die nationalstaatliche Arrangements ergänzen bzw. ersetzen können.

Nationalstaaten bleiben zwar weiterhin wichtige Akteure und Arenen, dennoch wirken die Veränderungen der internationalen Konstellationen auf sie zurück (Djelic/Quack im Erscheinen).

Ausgehend von der These, dass sich Regierungstätigkeit in zunehmendem Maße jenseits des Nationalstaats in komplexen weltweiten Zusammenhängen vollzieht (Zürn 1998: 12), arbeitet Zürn drei Grundformen des Regierens heraus: Governance *by* government, Governance *with* government und Governance *without* government (Zürn 1998: 169f.)¹⁰. Wenngleich diese Überlegungen noch immer auf der Logik eines hierarchisch übergeordneten Steuerungszentrums basieren, verdeutlichen die letzten beiden Formen, dass soziale Handlungszusammenhänge ohne Rückgriff auf übergeordnete Zentralinstanzen geregelt werden können (Zürn 1998: 170). Mürle weist darauf hin, dass im Unterschied zum Regieren durch Regierungen Governance zwar auch auf das Vorhandensein von Regelungen verweist, nicht aber auf einen a priori definierten Handlungsträger (Mürle 1998: 4).

Die supranationale Ebene ist zwar durch die Abwesenheit einer zentralen Organisationsgewalt gekennzeichnet, stellt aber einen wichtigen Interaktionsraum von Akteuren dar, die auf unterschiedliche Art und in unterschiedlichem Umfang, allerdings auch mit unterschiedlichen Machtpotentialen miteinander in Kontakt treten. Am Beispiel der Mehrebenenstruktur der Europäischen Union ist bereits deutlich geworden, wie hoch komplex und interdependent die Beziehungen der Akteure sind, auch wenn die Nationalstaaten bzw. ihre jeweiligen Regierungen noch immer eine wichtige Rolle innehaben. Aufgrund der engen Verflechtung und der teilweise schon staatsähnlichen Struktur der EU stellt sie jedoch einen Sonderfall des Zusammenspiels privater und öffentlicher Akteure in der Mehrebenenpolitik dar. Die übrigen festgeschriebenen supranationalen Interaktionsformen sind weniger komplex als die EU, wirken aber auch auf die nationale Handlungskapazität zurück und beeinflussen die Autorität nationalstaatlicher Politik.

Autorität spielt sowohl als notwendige Voraussetzung für wirksames (Steuerungs-)Handeln wie auch als Ressource des Widerstands gegen Regelungen eine wichtige Rolle. Die damit verbundenen Herausforderungen für staatliche Politik sind allerdings nur zum Teil neue Erscheinungen (Cutler/Haufler/Porter 1999a: 4). Dennoch tragen sie dazu bei, dass

10 Zürn selbst weist darauf hin, dass 'Governance without government' im Gegensatz zu Rosenau und Czempel, die in ihrem gleichnamigen Buch Governance als „a more encompassing phenomenon than government“ definieren (Rosenau 1992: 4), seiner Ansicht nach im Wortsinn verstanden werden sollte, nämlich auf diejenigen Fälle beschränkt, „in denen Staaten bzw. deren Regierungen nicht Teil der regelnden Instanz sind“ (Zürn 1998: 170).

Geht man jedoch davon aus, dass Staaten nach wie vor über Sanktionsgewalt verfügen, bzw. mit Hilfe der Legitimierung von privaten Akteuren wenigstens indirekt Einfluss auf regelnde Instanzen nehmen könnten, so ist der Extremfall vom Zustandekommen allgemeinverbindlicher Regelungen ohne staatlichen Einfluss schwer vorstellbar.

nationalstaatliche Autorität Veränderungs- und Anpassungsdruck erfährt. Sie wird durch die Internationalisierungsprozesse von Kapital und Produktion, durch die Herausbildung internationaler Organisationen und den Machtzuwachs hegemonialer Staaten bzw. Staatenblöcke (Rhodes 2000: 57) vermehrt herausgefordert. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Quellen supranationaler Autoritätsstrukturen oftmals auf geliehene Legitimität von nationalstaatlichen Regierungen oder aber auf die Verfügung über spezifisches Know-how zurückgehen (Cutler et al. 1999a: 4). Dies lässt sich an den Organen der internationalen Rechtssprechung, die auf der Basis völkerrechtlicher Verträge arbeiten, oder anhand von Rating-Agenturen illustrieren, die aufgrund ihres spezifischen Fachwissens (aber auch durch eine institutionelle Absicherung durch die *Securities and Exchange Commission* in den USA) über Autorität verfügen (Kerwer 2001: 16f.).

Trotz der Möglichkeit, einen Großteil der internationalen Aktivitäten auf die nationalen Quellen von Autorität zurückzubeziehen, würde der supranationale Raum als Arena unterschätzt, wenn er nur als Erweiterung nationaler Geltungsräume konzipiert wäre. Die internationalen Aktivitäten, insbesondere im ökonomischen Bereich, sind mit einem eingengten Blick auf nationale Einheiten nicht mehr ausreichend zu begreifen (Plehwe mit Vescovi im Erscheinen; Djelic/Quack 2002). Trotz zunehmender grenzüberschreitender Verflechtungen ist bis vor wenigen Jahren den nationalen Regelungszusammenhängen eine dominante, im Prinzip uneingeschränkte Bedeutung zugeschrieben worden (Hollingsworth 1998: 483). Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, dass – zumindest in der Tradition der realistischen Schule der Internationalen Beziehungen – die supranationale Ebene aufgrund der Abwesenheit zentraler Steuerungsakteure als anarchischer, regelungsfreier Raum konzipiert worden ist (Rosenau 1997: 31).

Will man die supranationale Dimension steuerungskonzeptionell angemessen berücksichtigen, muss die Kategorie des Nationalen relativiert und ergänzt werden. Um die Diskussion nicht auf Staatlichkeit im Sinne eines nationalstaatlichen Verständnisses zu begrenzen, erscheint es hilfreich, die konzeptionelle Verknüpfung der unterschiedlichen Ebenen und die Wechselwirkungen zwischen ihnen und den beteiligten Akteuren einzubeziehen. Um das Zusammenspiel politisch-administrativer Handlungen und privater Selbstregulierung um den supranationalen Raum zu erweitern, eignet sich das Governance-Konzept als analytisches Instrumentarium aufgrund seiner konzeptionellen Offenheit:

“Precisely because ‘governance’ suggests creating structures of authority at various levels of society, within the state and outside it, above the state and below it, the term is proving indispensable in coming to grips with transnational processes that require a creative institutional response” (Hewitt de Alcántara 1998: 111).

Um aber diese Offenheit steuerungstheoretisch zu präzisieren, sollten die unterschiedlichen Governance-Ansätze eingeordnet werden. Im vorliegenden Papier ist dafür ein Vorschlag unterbreitet worden.

Zusammenfassend soll noch einmal hervorgehoben werden, warum das Governance-Konzept für die Untersuchung neuer Steuerungskonfigurationen hilfreich ist und welchen Beitrag es zu der - um die supranationale Ebene erweitertere - Steuerungsdiskussion leisten kann. Besonders dort, wo das Konzept einen Perspektivwechsel ermöglicht und Regelungen und ihr Zustandekommen in den Vordergrund rückt, kann es den Steuerungsdiskurs bereichern. Das betrifft insbesondere diejenigen Steuerungskonfigurationen, die im Unterschied zum national-hierarchischen Verständnis nicht mehr von einem eindeutig definierten (öffentlich oder privaten) Steuerungshegemon ausgehen, und diejenigen, die sich nicht mehr klar einer Handlungsebene zuordnen lassen.

In vier Punkten liegt der besondere Beitrag, den das Governance-Konzept zum Steuerungsdiskurs beitragen kann.

Erstens: Bedient man sich der Governance-Ansätze, um dem Zusammenhang von politischer Steuerung und privater Selbstregelung nachzuspüren, lassen sich eine Vielzahl unterschiedlicher Formen und Arrangements erkennen. Die Analyse der jeweiligen Steuerungskonfiguration erlaubt es, sie hinsichtlich Macht und Abhängigkeit der unterschiedlichen Akteure zu durchleuchten (Stoker 1998: 22). Dadurch wird der Charakter von Steuerungskonfigurationen als soziale Konstruktion hervorgehoben, „drawing on the idea that governance is largely a matter of social control“ (Lindberg et al. 1991: 5).

Zweitens: Betrachtet man das Ergebnis von Interaktion, ohne sich auf einen herausgehobenen Handlungsträger (den Nationalstaat) zu beschränken, öffnet sich das analytische Feld hin zu anderen Akteuren, die vormals keine maßgebliche Rolle spielten (oder zu spielen schienen). Insbesondere am Konzept privater Autorität wird deutlich, dass sich der Kreis derjenigen, die am Zustandekommen allgemeinverbindlicher Regeln beteiligt sind, erweitert hat. In dieser Hinsicht sind Governance-Konzepte Netzwerken und Regimen ähnlich. Allerdings sind sie auch in der Lage, lockere Verknüpfungen bzw. situative Prozesse abzubilden und das Zustandekommen spezifischer Regeln nachvollziehbar zu machen.

Drittens: Anders als in der bisherigen Steuerungsdebatte, die stark auf nationale Räume zugeschnitten war, erlaubt ein problembezogener Zugang, die – oft parallelen – Prozesse von Deregulierung und Re-Regulierung zu berücksichtigen. Governance-Konzepte helfen dabei, nicht nur die Veränderungen, sondern auch die Verlagerung von Steuerungskompetenzen innerhalb von Mehrebenensystemen zu berücksichtigen. Aus dem Zusammenspiel privater und öffentlicher Akteure und Regulierungskompetenzen auf den verschiedenen

Ebenen ergeben sich im Zuge der Internationalisierung unterschiedliche Typen von Regulierungsarrangements (siehe beispielsweise Knill/Lehmkuhl 2002: 49).

Viertens: Die besondere Stärke – und darauf gründet sich das hier vertretene Argument, Governance-Ansätze seien besonders im Zuge des Bedeutungszuwachses der supranationalen Ebenen wichtig – von Governance-Konzepten liegt auf dem Mehrebenencharakter von Steuerungsprozessen und den gegenseitigen Beeinflussungen, die sich daraus ergeben. Die Konzeption von Steuerungskonfigurationen über die politischen Ebenen hinweg und dabei vor allem die Betonung der Wechselverhältnisse zwischen den Akteuren und den Ebenen bringt die Steuerungsdebatte entscheidend voran. Der Bedeutungszuwachs der supranationalen Regelungsebene (Rosenau 1997; Cutler/Haufler/Porter 1999b; Djelic/Quack im Erscheinen), die Mehrebenen- und Multiarenastrukturen (Héritier 2002), tragen dazu bei, den nationalen Fokus von Steuerung um zusätzliche Ebenen und private Akteure zu erweitern.

Das zentrale Anliegen dieses Papiers ist es, den analytischen Mehrwert zu zeigen, den Governance-Konzepte für die Steuerungsdebatte anbieten können. Dass es dazu nicht nur einer intensiven Untersuchung der veränderten Rahmenbedingungen für Steuerungs Handeln bedarf, sondern auch die Tauglichkeit der Governance-Konzepte selber reflektiert werden muss, war Gegenstand dieses Papiers. Als lohnend erweist sich der Rückgriff auf Governance-Konzepte, weil damit die etatistische Fixierung mancher institutioneller Steuerungsansätze ebenso überwunden werden kann wie die Ohnmachtspostulate der Systemtheorie.

Allerdings wäre die Erwartung trügerisch, allein durch die Wahl neuer Begrifflichkeiten endgültige Antworten auf die Fragen nach dem Niedergang oder aber dem Transformationspotenzial staatlicher Handlungskapazität zu erlangen. Gerade Governance-Konzepte offenbaren, wie vielschichtig, einzelfallbezogen und interaktiv Steuerung zu denken ist. Dazu ist es unabdingbar, sich die konzeptionellen und begrifflichen Annahmen, die den Ansätzen unterliegen, zu vergegenwärtigen. Dennoch liegt in der Abkehr der Steuerungsdebatte von Staat die Möglichkeit, den allen Orten sichtbaren Reformbedarf im Zusammenspiel politisch-administrativer und gesellschaftlicher Akteure anzusprechen und die zivilgesellschaftlichen und demokratischen Defizite aufzuarbeiten.

Literatur

- Adam, Markus (2000): *Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN*. In: E + Z Entwicklung und Zusammenarbeit. Jg. 41 (Nr. 10), 272 - 274.
- Beyme, Klaus von (1991): *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert*.
- Börzel, Tanja A. (1998): *Organizing Babylon - On the different conceptions of Policy Networks*. In: Public Administration. Vol. 76 (Summer 1998), 253-273.
- Braun, Dietmar (2002): *Steuerungstheorien*. In: D. Nohlen und R.-O. Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. München, C.H. Beck, 919-925.
- Campbell, John L., Hollingsworth, J. Rogers und Lindberg, Leon N. (1991): *Governance of the American Economy*. New York, Cambridge University Press.
- Commission on Global Governance (1995): *Our Global Neighbourhood*. <http://www.cgg.ch/chap1.html> (download am 15.7. 2002).
- Corkery, Joan (1999): *Governance: evolution of the meaning of the word*. In: J. Corkery (Hrsg.): Governance: Concepts and Applications. Brüssel, Institut International des Sciences Administratives, 9-19.
- Cutler, A. Clair, Haufler, Virginia und Porter, Tony (1999a): *Private Authority and International Affairs*. In: A. C. Cutler, V. Haufler und T. Porter (Hrsg.): Private Authority and International Affairs. Albany, State University of New York Press, 3-28.
- Cutler, A. Clair, Haufler, Virginia und Porter, Tony (1999b): *Private Authority and International Affairs*. Albany, State University of New York.
- Demers, Maurice (1999): *La gouvernance de la gouvernance : Faut-il freiner l'engouement ?* In: J. Corkery (Hrsg.): Governance: Concepts and Applications. Brüssel, Institut International des Sciences Administratives, 367-380.
- Djelic, Marie-Laure und Quack, Sigrid (2002): *The Missing Link: Bringing Institutions back into the Debate on Economic Globalisation*. Berlin, WZB Diskussion Paper FSI 02-107.
- Djelic, Marie-Laure und Quack, Sigrid (im Erscheinen): *Globalization and Institutions. Redefining the Rules of the Economic Game*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Dörrenbächer, Christoph und Plehwe, Dieter (2000): *Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen*. Berlin, edition sigma.
- Fürst, Dietrich (2001): *Regional Governance - ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?* In: Raumforschung und Raumordnung. 5-6 (2001), 370-380.
- Fuster, Thomas (1998): *Die "Good Governance" Diskussion der Jahre 1989 bis 1994*. Bern, Stuttgart, Wien, Verlag Paul Haupt.
- Gedajlovic, Eric R. und Shapiro, Daniel M. (2001): *National Systems of Corporate Governance*. In: Global Focus. 13 (No. 1), 143-157.

- Hall, Peter A. und Soskice, David (2001): *Varieties of Capitalism*. New York, Oxford University Press.
- Heins, Volker (2002): *Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema der Nichtregierungsorganisationen*. Opladen, Leske + Budrich.
- Héritier, Adrienne (2002): *Common Goods. Reinventing European and International Governance*. Lanham, Rowman & Littlefield.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1998): *Uses and abuses of the concept of governance*. In: International Social Science Journal. Vol. 50 (March 1998), 105-113.
- Hollingsworth, J. Rogers (1998): *New perspectives on the spatial dimensions of economic coordination: tensions between globalization and social systems of production*. In: Review of International Political Economy. 5,3 (Autumn 1998), 482-507.
- Hollingsworth, J. Rogers und Lindberg, Leon N. (1985): *The governance of the American economy: the role of markets, clans, hierarchies, and associative behavior*. In: W. Streeck und P. C. Schmitter (Hrsg.): Private Interest Government. London, Sage, 221-254.
- Jänicke, Martin (1986): *Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*. München, Piper.
- Kerwer, Dieter (2001): *Standardising as Governance: The case of credit rating agencies*. Bonn, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter 2001/3.
- Knill, Christoph und Lehmkuhl, Dirk (2002): *Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance*. In: Governance. 15 (1), 41-63.
- Kuhlmann, Stefan (1998): *Politikmoderation. Evaluationsverfahren in der Forschungs- und Technologiepolitik*. Baden-Baden, Nomos.
- Lange, Stefan und Braun, Dietmar (2000): *Politische Steuerung zwischen System und Akteur*. Opladen, Leske + Budrich.
- Lehmbruch, Gerhard (1996): *Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie*. In: Politische Vierteljahresschrift. 37. Jg. (Heft 4), 735 - 751.
- Lepsius, Rainer M. (1996): *Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien*. In: Leviathan. Sonderheft 16/1996, 57-69.
- Lindberg, Leon N., Campbell, John L. und Hollingsworth, J. Rogers (1991): *Economic Governance and the analysis of the structural change in the American economy*. In: J. L. Campbell, J. R. Hollingsworth und L. N. Lindberg (Hrsg.): Governance of the American Economy. New York, Cambridge University Press, 3-34.
- Mayntz, Renate (1987): *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme*. In: R. Mayntz (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung (Aufsatzsammlung von 1997). Frankfurt/M., Campus, 186-208.

- Mayntz, Renate (1996): *Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie*. In: R. Mayntz (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung (Aufsatzsammlung von 1997). Frankfurt/M., Campus, 261-292.
- Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz W. (1995a): *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*.
- Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz W. (1995b): *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*. In: R. Mayntz und F. W. Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Frankfurt/M., Campus, 9-38.
- Messner, Dirk (1995): *Die Netzwerkgesellschaft - Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*. Köln, Weltforum Verlag.
- Mürle, Holger (1998): Global Governance - Literaturbericht und Forschungsfragen. In: *INEF Report*. Duisburg.
- Naschold, Frieder (1993): *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*. Berlin, Edition Sigma.
- Naschold, Frieder, Oppen, Maria, Tondorf, Karin und Wegener, Alexander (1994): *Neue Städte braucht das Land. Public Governance: Strukturen, Prozesse und Wirkungen kommunaler Innovationsstrategien in Europa*. Berlin, WZB Diskussion Paper FSII 94-206.
- Perkmann, Markus (1998): *Die Welt der Netzwerke*. In: Politische Vierteljahresschrift. Jg. 39 (Heft 4), 870-883.
- Pierre, Jon (2000): *Introduction: Understanding Governance*. In: J. Pierre (Hrsg.): Debating Governance. New York, Oxford University Press, 1-10.
- Plehwe, Dieter mit Vescovi, Stefano (im Erscheinen): *Europe's special case: the five corners of business-state interactions*. In: M.-L. Djelic und S. Quack (Hrsg.): Globalization and Institutions. Redefining the Rules of the Economic Game. Chaltenham, Edward Elgar, 193-219.
- Quack, Sigrid, Morgan, Glenn und Whitley, Richard (1999): *National Capitalisms, Global Competition, and Economic Performance*. Amsterdam, John Benjamins Publishing.
- Reutter, Werner (1990): *Korporatismustheorien - Kritik, Vergleich, Perspektiven, Europäische Hochschulschriften*. Frankfurt/M., Peter Lang.
- Rhodes, R.A.W. (2000): *Governance and Public Administration*. In: J. Pierre (Hrsg.): Debating Governance. New York, Oxford University Press, 54-90.
- Rittberger, Volker (1995): *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*. Opladen, Leske + Budrich.
- Rosenau, James N. (1992): *Governance, order, and change in world politics*. In: J. N. Rosenau und E.-O. Czempiel (Hrsg.): Governance without government: order and change in world politics. New York, Cambridge University Press, 1-29.
- Rosenau, James N. (1997): *Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen, Leske + Budrich.
- Schneider, Volker und Kenis, Patrick (1996): *Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften*. In: P. Kenis und V. Schneider (Hrsg.): *Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt/M., Campus, 9-43.
- Steinberg, Phillip (1999): *Governance - Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten Ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung, WHI - Paper 6/99*. Berlin, Humboldt Universität, Walter Hallstein Institut.
- Stoker, Gerry (1998): *Governance as theory: five propositions*. In: *International Social Science Journal*. 50 (March 1998), 17-28.
- Streeck, Wolfgang (1994): *Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?* In: W. Streeck (Hrsg.): *Politische Vierteljahresschrift*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 7-34.
- Sydow, Jörg (1992): *Strategische Netzwerke*. Wiesbaden.
- Traxler, Franz (2001): *Die Metamorphosen des Kapitalismus: Vom klassischen zum schlanken Muster*. In: *Politische Vierteljahresschrift*. Vol. 42 (Nr. 4), 590-623.
- Vogel, Steven K. (1996): *Freer Markets, More Rules*. Ithaca, Cornell University Press.
- Weltbank (1989): *Sub-Sahara Africa: from crisis to sustainable growth; a long-term perspective study*. Washington, D.C.
- Whitley, Richard (1999): *Divergent Capitalisms*. New York, Oxford University Press.
- Willke, Helmut (1987): *Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation*. In: T. Ellwein, J. J. Hesse, R. Mayntz und F. W. Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden, Nomos, 285-308.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt/M., Suhrkamp.

Bücher

des Forschungsschwerpunkts

„Arbeitsmarkt und Beschäftigung“

(nur im Buchhandel erhältlich)

Dietmar Dathe, Günther Schmid
Urbane Beschäftigungsdynamik. Berlin im Standortvergleich mit Ballungsregionen
2001
Berlin, edition sigma
175 S.

Christoph Dörrenbächer
Vom Hoflieferanten zum Global Player. Unternehmensorganisation und nationale Politik in der Welttelekommunikations-industrie
1999
Berlin, edition sigma
226 S.

Christoph Dörrenbächer, Dieter Plehwe (Hg.)
Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen.
2000
Berlin, edition sigma
312 S.

Werner Eichhorst, Stefan Profit, Eric Thode
in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe
„Benchmarking“ des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“: Gerhard Fels, Rolf G. Heinze, Heide Pfarr, Günther Schmid, Wolfgang Streeck
Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann-Stiftung
2001
Berlin/Heidelberg/New York, Springer
440 S.

European Academy of the Urban Environment
New institutional arrangements in the labour market. Transitional labour markets as a new full employment concept
1998
Berlin, EA.UE series „The Urban Environment in Europe“
135 S.

Jürgen Gabriel, Michael Neugart (Hg.)
Ökonomie als Grundlage politischer Entscheidungen
2001
Opladen, Leske + Budrich
343 S.

Gernot Grabher, David Stark (Eds.)
Restructuring Networks in Post-Socialism. Legacies, Linkages and Localities
1997
Oxford, Oxford University Press
360 S.

Silke Gülker, Christoph Hilbert, Klaus Schömann
Lernen von den Nachbarn. Qualifikationsbedarf in Ländern der OECD
2000
Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag
126 S.

Sven Hildebrandt
Jenseits globaler Managementkonzepte. Betriebliche Reorganisationen von Banken und Sparkassen im deutsch-französischen Vergleich
2000
Berlin, edition sigma
272 S.

Torben Iversen, Jonas Pontusson, David Soskice
Unions, Employers, and Central Banks
2000
Cambridge, Cambridge University Press
339 S.

Max Kaase, Günther Schmid
Eine lernende Demokratie - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland WZB-Jahrbuch 1999
1999
Berlin, edition sigma
586 S.

Jaap de Koning and Hugh Mosley (Eds.)
**Labour Market Policy and Unemployment:
Impact and Process Evaluations in Selected
European Countries**
2001
Cheltenham, UK, Edward Elgar
317 S.

Traute Meyer
**Ungleich besser? Die ökonomische Unab-
hängigkeit von Frauen im Zeichen der
Expansion sozialer Dienstleistungen**
1997
Berlin, edition sigma
216 S.

Hugh Mosley, Jacqueline O'Reilly,
Klaus Schömann (Eds.)
**Labour Markets, Gender and Institutional
Change. Essays in Honour of Günther
Schmid**
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
382 S.

Frieder Naschold, David Soskice, Bob Hancké,
Ulrich Jürgens (Hg.)
**Ökonomische Leistungsfähigkeit und insti-
tutionelle Innovation**
WZB-Jahrbuch 1997
1997
Berlin, edition sigma
366 S.

Michael Neugart, Klaus Schömann (Hg)
**Forecasting Labour Markets in OECD
Countries. Measuring and Tackling
Mismatches**
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
322 S.

Jacqueline O'Reilly, Colette Fagan (Eds.)
**Part-Time Prospects. An International Com-
parison**
1998
London/New York, Routledge
304 S.

Jacqueline O'Reilly, Inmaculada Cebrián and
Michel Lallemant (Eds.)
**Working-Time Changes: Social Integration
Through Transitional Labour Markets**
2000
Cheltenham, UK, Edward Elgar
369 S.

Heidi Oschmiansky, Günther Schmid und
Bettina Uhrig unter Mitarbeit von Thomas
Heitmann
**Qualifikation und Beschäftigung.
Jobrotation als Instrument der Weiterbil-
dung und Integration von Arbeitslosen**
2001
Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Schriftenreihe
der Abteilung „Arbeit und Sozialpolitik“
83 S.

Dieter Plehwe
**Deregulierung und transnationale Integra-
tion der Transportwirtschaft in
Nordamerika**
2000
Münster, Westfälisches Dampfboot
531 S.

Sigrid Quack, Glenn Morgan, Richard Whitley
(Eds.)
**National Capitalisms, Global Competition,
and Economic Performance**
2000
Amsterdam/Philadelphia, John Benjamins
Publishing Company
323 S.

Birgitta Rabe
**Implementation von Arbeitsmarktpolitik
durch Verhandlungen. Eine spieltheore-
tische Analyse**
2000
Berlin, edition sigma
254 S.

Hedwig Rudolph, Anne Schüttpelz
**Commitment statt Kommando. Organisa-
tionslernen in Versicherungsunternehmen**
1999
Berlin, edition sigma
146 S.

Hedwig Rudolph (Hg.)
Aldi oder Arkaden? Unternehmen und Arbeit im europäischen Einzelhandel
2001
Berlin, edition sigma
196 S.

Sylvia Zühlke
Beschäftigungschancen durch berufliche Mobilität? Arbeitslosigkeit, Weiterbildung und Berufswechsel in Ostdeutschland
2000
Berlin, edition sigma
206 S.

Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly,
Klaus Schömann (Eds.)
International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation
1996
Cheltenham, UK, Edward Elgar
954 S.

Günther Schmid, Bernard Gazier (Eds.)
The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets
2002
Cheltenham, UK, Edward Elgar
443 S.

Günther Schmid
Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik
2002
Frankfurt/Main, Campus
477 S.

Klaus Schömann, Ralf Rogowski,
Thomas Kruppe
Labour Market Efficiency in the European Union. Employment Protection and Fixed-Term Contracts
1998
London/New York, Routledge
214 S.

Hildegard Theobald
Geschlecht, Qualifikation und Wohlfahrtsstaat. Deutschland und Schweden im Vergleich
1999
Berlin, edition sigma
200 S.

Discussion Papers 1999

Abteilung **Organisation und Beschäftigung**

Sven Hildebrandt
Lean Banking als Reorganisationsmuster für deutsche und französische Kreditinstitute? Anmerkungen zur Tragfähigkeit eines leitbildprägenden Managementkonzepts
Bestell-Nr.: FS I 99 - 101

Dieter Plehwe
Why and How Do National Monopolies Go "Global"?
Bestell-Nr.: FS I 99 - 102

Dorothee Bohle
Der Pfad in die Abhängigkeit? Eine kritische Bewertung institutionalistischer Beiträge in der Transformationsdebatte
Bestell-Nr.: FS I 99 - 103

Abteilung **Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung**

Günther Schmid / Klaus Schömann (Hg./Eds.)
Von Dänemark lernen
Learning from Denmark
Bestell-Nr.: FS I 99 - 201

Hugh Mosley and Antje Mayer
Benchmarking National Labour Market Performance: A Radar Chart Approach
Bestell-Nr.: FS I 99 - 202

Eunice Rodriguez
Marginal Employment and Health in Germany and the United Kingdom: Does Unstable Employment Predict Health?
Bestell-Nr.: FS I 99 - 203

Erschienen in der Veröffentlichungsreihe der Querschnittsgruppe Arbeit & Ökologie:

Carroll Haak, Günther Schmid
Arbeitsmärkte für Künstler und Publizisten - Modelle einer zukünftigen Arbeitswelt?
Bestell-Nr. P99-506

Abteilung **Wirtschaftswandel und Beschäftigung**

Bob Hancké
Revisiting the French Model. Coordination and restructuring in French industry in the 1980s
Bestell-Nr.: FS I 99 - 301

David Soskice
The Political Economy of EMU. Rethinking the effects of monetary integration on Europe
Bestell-Nr.: FS I 99 - 302

Gabriele Kasten / David Soskice
Möglichkeiten und Grenzen der Beschäftigungspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion
Bestell-Nr.: FS I 99 - 303

Julie Pellegrin
German Production Networks in Central/Eastern Europe. Between Dependency and Globalisation
Bestell-Nr.: FS I 99 - 304

Donatella Gatti / Christa van Wijnbergen
The Case for a Symmetric Reaction Function of the European Central Bank
Bestell-Nr.: FS I 99 - 305

Steven Casper
National Institutional Frameworks and High-Technology Innovation in Germany. The Case of Biotechnology
Bestell-Nr.: FS I 99 - 306

Steven Casper
High Technology Governance and Institutional Adaptiveness. Do technology policies usefully promote commercial innovation within the German biotechnology industry?
Bestell-Nr.: FS I 99 - 307

André Mach
"Small European states in world markets" revisited: The questioning of compensation policies in the light of the Swiss case
Bestell-Nr.: FS I 98 - 308

Bruno Amable
Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production
Bestell-Nr.: FS I 99 - 309

Discussion Papers 2000

Abteilung **Organisation und Beschäftigung**

Christoph Dörrenbächer
**Measuring Corporate Internationalisation.
A review of measurement concepts and
their use**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 101

Michael Wortmann
**What is new about "global" corporations?
Interpreting statistical data on corporate inter-
nationalization**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 102

Abteilung **Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung**

Klaus Schömann, Stefanie Flechtner, Ralf Mytze, Isabelle Schömann
**Moving towards Employment Insurance -
Unemployment Insurance and Employment
Protection in the OECD**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 201

Dietmar Dathe and Günther Schmid
**Determinants of Business and Personal Ser-
vices: Evidence from West-German Regions**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 202

Günther Schmid
**Beyond Conventional Service Economics:
Utility Services, Service-Product Chains, and
Job Services**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 203

Heidi Oschmiansky, Günther Schmid
**Wandel der Erwerbsformen. Berlin und die
Bundesrepublik im Vergleich**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 204

Dominique Anxo, Jacqueline O'Reilly
**Beschäftigung, Arbeitszeit und Übergangs-
arbeitsmärkte in vergleichender Perspektive**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 205

Thomas Kruppe
**The Dynamics of Dependent Employment and
Unemployment – A Comparison of Different
Data Sources**
Bestell-Nr.: FS I 00 – 206

Heidi Gottfried, Jacqueline O'Reilly
**Der Geschlechtervertrag in Deutschland und
Japan: Die Schwäche eines starken Versorger-
modells**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 207

Birgitta Rabe
**Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik.
Evaluierungsergebnisse für Deutschland,
Schweden, Dänemark und die Niederlande**
Bestell-Nr.: FS I 00-208

Michael Neugart
The Supply of New Engineers in Germany
Bestell-Nr.: FS I 00-209

Rolf Becker
**Studierbereitschaft und Wahl von ingenieur-
wissenschaftlichen Studienfächern. Eine
empirische Untersuchung sächsischer Abitu-
rienten der Abschlussjahrgänge 1996, 1998
und 2000**
Bestell-Nr.: FS I 00-210

Donald Storrie and Hans Bjurek
**Benchmarking European Labour Market Per-
formance with Efficiency Frontier Techniques**
Bestell-Nr.: FS I 00-211

Abteilung **Wirtschaftswandel und Beschäftigung**

Delphine Corteel, Judith Hayem
**"Loyalty" and "middle class" at stake in the
General Motors strikes, Flint (Michigan),
Summer 1998**
Bestell-Nr.: FS I 00 - 301

Donatella Gatti
**Competence, Knowledge, and the Labour Mar-
ket. The role of complementarities**
Bestell-Nr.: FS I 00 – 302

Gregory Jackson, Sigurt Vitols
**Pension Regimes and Financial Systems:
Between Financial Commitment, Liquidity, and
Corporate Governance**
Bestell-Nr.: FS I 00 – 303

Bruno Amable, Donatella Gatti
**Is Perfection Optimal?
Employment and Product Market Competition**
Bestell-Nr.: FS I 00 – 304

Discussion Papers 2001

Abteilung Organisation und Beschäftigung

Hildegard Theobald
**Professionalisierungspolitiken im Kontext von
Internationalisierung und Feminisierung - Das
Beispiel der Verbände in der Unternehmens-
beraterbranche**
Bestell-Nr.: FS I 01 – 101

Hedwig Rudolph, Hildegard Theobald,
Sigrid Quack
**Internationalisierung: Ausgangspunkt einer
Neuformierung der Geschlechterverhältnisse
in der Unternehmensberatung?**
Bestell-Nr.: FS I 01 – 102

Alison E. Woodward
**Gender Mainstreaming in European Policy:
Innovation or Deception?**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 103

Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Achim Kemmerling
**Die Messung des Sozialstaates.
Beschäftigungspolitische Unterschiede zwi-
schen Brutto- und Nettosozialleistungsquote**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 201

Isabelle Schömann
**Berufliche Bildung antizipativ gestalten: die
Rolle der Belegschaftsvertretungen.
Ein europäischer Vergleich**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 202

Hugh Mosley, Holger Schütz, Nicole Breyer
**Management by Objectives in European
Public Employment Systems**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 203

Robert Arnkil and Timo Spangar
**Comparing Recent Danish, Finnish and
Swedish Labour Market Policy Reforms**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 204

Günther Schmid unter Mitarbeit von
Kai-Uwe Müller
**Die Zukunft der Erwerbsarbeit. Thesen und
Perspektiven für Mecklenburg-Vorpommern**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 205

Frank Oschmiansky, Silke Kull, Günther Schmid
**Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen
einer Debatte**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 206

Sabine Berghahn
Ehe als Übergangsarbeitsmarkt?
Bestell-Nr.: FS I 01 – 207

Jan Johannesson
**On the Efficiency of Placement Service and
Programme Placement at the Public Employ-
ment Offices in Sweden**
Bestell-Nr.: FS I 01 – 208

Michael Neugart and Jan Tuinstra
**Endogenous Fluctuations in the Demand for
Education**
Bestell-Nr.: FS I 01 – 209

Abteilung Wirtschaftswandel und Beschäftigung

Delphine Corteel
**First line supervision without any supervisor:
What Do Workers Think About Groupwork?
Anthropological Fieldwork at Volkswagen
Hanover**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 301

Sigurt Vitols
**The Origins of Bank-Based and Market-Based
Financial Systems: Germany, Japan, and the
United States**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 302

Sigurt Vitols
**From Banks to Markets: The Political Econo-
my of Liberalization of the German and Japa-
nese Financial System**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 303

Georg von Graevenitz
**The Complementarity of RJV's and Subsidies
When Absorptive Capacity Matters**
Bestell-Nr.: FS I 01 - 304

Discussion Papers 2002

Abteilung Organisation und Beschäftigung

Christel Lane, Sigrid Quack
**How banks construct and manage risk.
A sociological study of small firm lending
in Britain and Germany**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 101

Christoph Dörrenbächer
**National Business Systems and the
International Transfer of Industrial Models in
Multinational Corporations: Some Remarks on
Heterogeneity**
Bestell-Nr.: FS I 02 – 102

Christopher Bahn
**Die Bedeutung der lokalen Regulations-
systeme in Berlin für den Strukturwandel im
Einzelhandel**
Ein Untersuchungsdesign
Bestell-Nr.: FS I 02-103

Petra Potz
Die Regulierung des Einzelhandels in Italien
Grundlagen und Einfluss auf die Handelsstruktur
Bestell-Nr.: FS I 02-104

Jana Pannewitz
**World Wide Web-gestützte Befragungen in der
empirischen Sozialforschung: Ein Erfahrungs-
bericht**
Bestell-Nr.: FS I 02-105

Sebastian Botzem
**Governance-Ansätze in der
Steuerungsdiskussion**
Steuerung und Selbstregulierung unter den Be-
dingungen fortschreitender Internationalisierung
Bestell-Nr.: FS I 02-106

Marie-Laure Djelic and Sigrid Quack
**The Missing Link: Bringing Institutions back
into the Debate on Economic Globalisation**
Bestell-Nr.: FS I 02-107

Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Sophie Rouault
**Multiple jobholding and path-dependent
employment regimes – answering the
qualification and protection needs of multiple
jobholders**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 201

Sophie Rouault, Heidi Oschmiansky, Isabelle
Schömann (Hg.)
**Reacting in time to qualification needs:
Towards a cooperative implementation?**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 202
Michael Neugart and Donald Storrie
**Temporary Work Agencies and Equilibrium
Unemployment**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 203

Ruud Muffels, Ton Wilthagen,
Nick van den Heuvel
**Labour Market Transitions and Employment
Regimes: Evidence on the Flexibility-Security
Nexus in Transitional Labour Markets**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 204

Heidi Oschmiansky
**Implementation von Jobrotation im
Gesundheits- und Pflegebereich – ein dänisch-
deutscher Vergleich**
Bestell-Nr.: FS I 02 - 205

Michael Neugart and Klaus Schömann
**Employment Outlooks: Why forecast the
labour market and for whom?**
Bestell-Nr.: FS I 02-206

Markus Gangl
**Welfare State Stabilization of Employment
Careers: Unemployment Benefits and Job
Histories in the United States and West
Germany**
Bestell-Nr.: FS I 02-207

Markus Gangl
**Unemployment Benefits as a Search Subsidy:
New Evidence on Duration and Wage Effects
of Unemployment Insurance**
Bestell-Nr.: FS I 02-208

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid
**Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung:
Leistungsvergleich und Lernen von guten
Praktiken (Benchmarking)**
Bestell-Nr.: FS I 02-209

Ronald Schettkat
**Institutions in the Economic Fitness
Landscape**
What Impact do Welfare State Institutions have on
Economic Performance?
Bestell-Nr.: FS I 02-210

Christoph Hilbert und Ralf Mytzek
**Strategische und methodische Ansatzpunkte
zur Ermittlung des regionalen
Qualifikationsbedarfs**
Bestell-Nr. FS I 02-211

Ronald Schettkat
**Differences in US-German Time-Allocation
Why do Americans work longer hours than
Germans?**
Bestell-Nr. FS I 02-212

Frank Oschmiansky und Bernd Reissert
**Förderung von Übergangsarbeitsmärkten in
Berlin und Brandenburg: eine quantitative
Untersuchung**
Bestell-Nr. FS I 02-213

Oliver Bruttel
**Die Privatisierung der öffentlichen
Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens**
Bestell-Nr. FS I 02-214

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten Aufkleber mit sowie je paper eine Briefmarke im Wert von 0,51 Euro oder einen "Coupon Réponse International " (für Besteller aus dem Ausland)

Please send a self addressed label and postage stamps in the amount of 0,51 Euro or one "Coupon-Réponse International" (if you are ordering from outside Germany) for each WZB-paper requested

Bestellschein

Order Form

Absender / Return Address:

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
Presse- und Informationsreferat
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin-Tiergarten

**Hiermit bestelle ich folgende(s)
Discussion paper(s):**

**Please send me the following
Discussion paper(s):**

Bestell-Nr. / Order no.	Autor/in, Kurztitel / Author(s) / Title(s) in brief